Tax Reform 1987

Sales Tax Reform

June 18, 1987

The Honourable
Michael H. Wilson
Minister of Finance

Canada

Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada

Table of Contents

Introduction 1

Part A: The Multi-Stage Sales Tax 5

Chapter 1: Principles of a Good Sales Tax 5

1. Growth and Efficiency of the Economy 5
2. Fairness 6
3. Low-Cost Compliance and Administration 7

Conclusion 8

Chapter 2: The Current Federal Sales Tax System 9

1. The Problems of the Federal Sales Tax 9
2. Conclusion 24

Chapter 3: The Direction for Change: The Multi-Stage Sales Tax 25

1. Introduction 25
2. The Multi-Stage Tax and the Retail Sales Tax 25
3. Description and Operation of the Multi-Stage Tax 25
4. Meeting Sales Tax Reform Goals 34
   - (i) Economic Benefits 34
   - (ii) Compliance and Administration 37
   - (iii) Fairness 38

Chapter 4: Options for Implementing the Multi-Stage Sales Tax 47

1. National Sales Tax 47
2. Federal Sales Tax Reform 54
   - (i) Federal Goods and Services Tax 55
   - (ii) Federal Value-Added Tax 57
3. Summary 58

Chapter 5: Conclusion 59

Annexes

I The Multi-Stage Sales Tax: Details of the Proposal 63

II The Multi-Stage Sales Tax: Calculating the Tax 145

Part B: Changes to Sales and Excise Taxes 153

Introduction

Major reform of the federal sales tax system is an integral part of the government's plan for comprehensive tax reform. Together with reform of the personal and corporate income tax systems, sales tax reform is an opportunity to strengthen economic growth in Canada and to improve tax fairness. It is an opportunity to build a tax system that is well suited to the demands of a competitive international marketplace: first, because it will strengthen the ability of our industries to compete in foreign and domestic markets; and second, because a fair and effective sales tax system will provide the necessary balance among revenue sources that is essential to a competitive personal and corporate tax structure with lower marginal rates. In turn, this will help to encourage savings and promote investment in Canada.

The federal sales tax is a major source of revenue, helping to fund such distinctive Canadian priorities as our national system of health care, affordable higher education, regional development and support for those in need. Reform of the current system will help to maintain and enhance these programs that are of fundamental importance to all Canadians. Over all, it will provide new flexibility in managing the economy and expand opportunities for social progress.

The current federal sales tax is seriously flawed. It is too narrowly based. Many areas of economic activity are not currently taxed, with the result that many manufactured goods are treated in a clearly discriminatory way. The federal sales tax is biased against our exports and in favour of imports. It is becoming increasingly complicated, making compliance more difficult. It taxes goods capriciously, scattering and compounding its impacts through the distribution chain in a frequently unpredictable manner. It distorts consumer prices and is unfair to those in need. It creates barriers to economic growth and the creation of jobs and opportunities for Canadians.

These problems are well known and the need for change is widely recognized by those who are affected. The government believes that the time has come to move the debate forward and to begin to build a new sales tax system.

In that context, Part A of this paper proposes a direction for change: to replace the current sales tax at the manufacturer's level with a broad-based multi-stage sales tax extending to the retail level. The paper outlines alternative mechanisms for implementing the new tax either at the federal level or on a national basis.

An integrated national sales tax system would be a major national achievement. It could amalgamate the existing sales tax systems of the federal and provincial governments into one, reducing complexity, lowering administrative costs and greatly enhancing economic efficiency.

Building a new sales tax system is a national undertaking involving fundamental change. It will require wide consultations with interested Canadians and extensive federal-provincial discussions. The federal government proposes to explore the opportunity of a national system fully with the provinces before implementing sales tax reform.

To allow time to pursue these discussions, a new sales tax system will be implemented as a second stage of the government's comprehensive reform of the tax system. In the interim, changes are proposed in the current sales and excise tax system to address some competitive distortions, prevent revenue leakage and broaden the tax base. Along with increased revenues from corporate income tax, these and other interim sales tax measures detailed in Part B of this paper provide additional revenues to finance the reduction in personal tax rates to be undertaken in stage one of tax reform.

Part A: The Multi-Stage Sales Tax

Chapter 1: Principles of a Good Sales Tax

A reformed sales tax system – a system that will better serve all Canadians – should be based on three fundamental principles.

- It should support the **growth** and **efficiency** of the economy.
- It should be **fair**, both to individuals and families and in its application to sectors and firms across the economy.
- It should **minimize compliance costs** for businesses and **administrative costs** for government.

These principles have guided the government in its review of the current federal sales tax and in the development of the framework for a new system. This chapter discusses the importance of these principles for sales tax reform.

1. Growth and Efficiency of the Economy

A good sales tax system should be neutral. That means it should not lead businesses to alter their production or distribution systems nor should it distort their competitive position in the market. It also should not distort consumer choices.

Business decisions should be based on growth potential and economic merit, not tax considerations. To help ensure this, the amount of sales tax on a commodity should be a constant percentage of its price regardless of the production methods and distribution networks used.

The tax should not prompt businesses to restructure their operations in order to reduce their tax liability, basically by shifting functions and costs that add value to a product beyond the point where it is taxed. While this kind of activity may reduce a firm's tax liability, it may also involve a less efficient use of resources and thereby constrain economic growth. To avoid this kind of distortion, the tax should extend to the final point of consumption – the retail level.

A neutral sales tax should be borne by consumer goods and not by goods to be used for further production – in other words, not by business inputs. Taxing these inputs leads to tax "cascading", with tax imposed on a product after other taxes have already been paid on the goods used to produce it at earlier stages in the production-distribution network. This form of double taxation results in hidden and significant costs, frequently confronting consumers with higher prices. If taxation makes some methods of production more costly than others, businesses

are forced to adopt different and less efficient methods off production. This forces costs up, reduces competitiveness and impedes economic growth.

Taxing business inputs increases the cost of producing Candian goods. This is particularly serious for our exports, which are sold in increasingly competitive world markets. But it also creates a bias in Canada in favour of imports, because domestic producers must carry a hidden tax burden which their foreign competitors do not incur.

A system which taxes business inputs increases the cost of capital goods used by business and discourages investment. Over the long term, it weakens prospects for economic growth and job creation. Put simply, a bad sales tax makes the economy poorer.

A neutral sales tax should treat consumer expenditures on competing goods and services equally, to avoid distorting prices and thus interfering with the choices and preferences of consumers. This is accomplished most effectively by a tax that is levied at a uniform rate on a broad base. Such a tax will eliminate tax-induced distortions in the relative positions of firms producing competing products.

In summary: efficiency and growth require a sales tax that is neutral – a tax that is applied at a uniform rate on a broad base and that extends to the retail level. The broader the base, the lower the rate necessary to generate required revenues.

2. Fairness

A fair sales tax system should address two broad concerns. It should not impose an unfair burden on lower-income individuals and families. And it should not favour particular business firms or products over their competitors in the marketplace.

Sales taxes are generally considered to be regressive because they are not levied in accordance with the ability to pay. They are judged to weigh unfairly on lower-income individuals and families, who consume a much larger share of their income than those who are generally better off.

The need for fairness can be addressed through a variety of methods.

Governments have traditionally attempted to compensate for the regressive nature of sales taxes either by exempting such basic commodities as food and clothing or by implementing multiple-rate systems designed to lower the tax burden borne by these commodities. This approach has economic costs in terms of greater complexity and lost efficiency, but these have been accepted as an unavoidable price of fairness.

However, exemptions may not be the most effective way to protect the purchasing power of those most in need. While low-income earners benefit from exemptions, so do higher-income earners who also buy tax-exempt products and services. Indeed, higher-income people usually benefit more because they tend to buy more consumer goods and services over all, including tax-exempt products like food and

clothing. In addition, when some goods are exempted, the rate on other goods must be higher to raise the same amount of revenue.

An alternative way to offset the impact of the sales tax on lower-income individuals and families directly is by integrating the sales tax with the personal income tax system. With such an approach, the distributional impact of the sales tax could be made fairer through mechanisms such as refundable tax credits. Credits are flexible and efficient. They can be adjusted to accommodate the requirements of households facing different conditions and demands. For the same revenue cost, refundable income tax credits can do more to provide benefits to those in need than a system of sales tax exemptions. This is so because credits can be targeted to provide assistance where it is needed without losing the tax revenue that would be forgone from higher-income consumers if particular items were exempted.

The federal government currently provides a refundable sales tax credit of $50 for adults and $25 for children to individuals and families earning up to $15,000. The credit is reduced by five cents for every dollar of income exceeding this amount. In the first stage of tax reform the credit will be increased by $20 for adults and $10 for each child. At the same time, the threshold will be increased to $16,000. Enhancing this credit significantly in the context of comprehensive sales tax reform would be a means of furthering tax fairness.

A key challenge in designing a good sales tax system is to strike a balance between the exemption and credit approaches described above to produce a sales tax that is fair and is seen to be fair.

Another dimension of sales tax fairness is its impact on competing businesses. An important part of the overall tax burden can be unevenly distributed across the economy if the sales tax treats products differently and if different rates of tax apply to various goods and services.

If the sales tax base is too narrow, a relatively small proportion of goods will carry a disproportionately heavy tax load while a wide range of goods and services will carry almost none.

3. Low-Cost Compliance and Administration

A good sales tax system should not impose heavy compliance costs on businesses or create undue administrative costs for government. There are three principal ways to keep these costs down.

The first is to ensure that the tax is neutral and that the rate is low. If it is neutral, businesses have no need or incentive to undertake costly reorganizations of their production and distribution systems to reduce their tax liability. Similarly, because a neutral tax requires a broad base, it achieves any given revenue objective with a lower tax rate. Lower rates encourage compliance and simplify government administration by reducing the incentive for tax avoidance and encouraging public acceptance of and respect for the system.

The second way the tax system can keep compliance costs down is by maintaining a reasonably stable and predictable environment in which to conduct business, not just in the short term but over the period of years required for long-term investment planning. To maintain such an environment, the tax system should not have to undergo significant revisions on a regular basis. Frequent revisions to the system and ambiguities in law and practice that require a steady stream of administrative rulings and ad hoc arrangements create new anomalies and problems which, in turn, produce pressure for further adjustments. Individuals and businesses should not be left in doubt about their tax obligations under the system, nor should the system place on them the burden of making judgements about what is a taxable or non-taxable sale.

Third, the sales tax system should minimize the paperburden on businesses. This is important to all businesses, but particularly to the small business sector. Reducing paperburden through more straightforward tax policies and simpler tax forms would make an important contribution to easier, low-cost compliance.

If businesses do not need to maintain a complicated system of records, for example segregating taxable from non-taxable commodities, compliance can be achieved more easily and at relatively low cost. Accordingly, the principle of self-assessment on which the tax system is based is strengthened, reducing administrative costs.

Conclusion

The objective of the government is to design and implement a system that reflects each of these principles to the fullest extent possible and creates the best possible balance among them. In many respects the principles are complementary. A tax applied at a uniform rate on a broad base supports economic growth and efficiency, minimizes compliance and administrative costs and, together with refundable sales tax credits, can increase the equity of the system.

Canada's current federal sales tax clearly falls far short of these principles on all counts. The next chapter outlines in detail the many problems with the existing federal sales tax.

Chapter 2: The Current Federal Sales Tax System

Canada's federal sales tax is also known as the manufacturers' sales tax. It is applied to a manufacturer's sale price of goods produced in Canada and to the customs value of imported goods, including any applicable duty.

The standard rate of tax for most manufactured products is currently 12 per cent, with construction materials taxed at 8 per cent and alcohol and tobacco products at 15 per cent. Many items, such as food, clothing and footwear, are exempt from federal sales tax, although some items within these categories would normally be classified as luxury items, rather than necessities.

1. The Problems of the Federal Sales Tax

Canada was the first industrial nation to adopt a manufacturers' tax. Six decades later, it is the last to be still using it.

When the manufacturers' sales tax was put in place in 1924, it seemed adequate in the context of the Canadian economy of the time. The structure of trade was simpler. Manufacturers, wholesalers and retailers typically operated as independent organizations. Transactions between them were relatively easy to identify and tax because they occurred through sales in the marketplace, rather than through transfers between levels of an integrated corporation.

Since the 1920s, the trading system has become more complex and patterns of trade more varied. Dramatic changes in methods of production, commodity distribution networks and world trade patterns have exposed major flaws and shortcomings in the tax.

The faults of the federal sales tax have been identified and documented in numerous studies over the past five decades, beginning with the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) in 1940, continuing in 1966 with the Royal Commission on Taxation (the Carter Commission), and most recently with the Federal Sales Tax Review Committee (the Goodman Committee) in 1983. These and other reviews have expressed serious concerns about the structure of the federal sales tax and have recommended substantial change.

While piecemeal changes to address the most pressing concerns have been made over the years, with varying degrees of success, the fundamental inadequacies of the tax remain. They are widely recognized.

(a) The Federal Sales Tax is Too Narrowly Based.

The tax base for the federal sales tax is extremely narrow. Only about one-third of all the goods and services Canadians purchase are subject to federal sales tax. Just how narrow this tax base is can be illustrated by the fact that tobacco, alcohol, automobiles, automobile parts and motive fuels together account for about 40 per cent of federal sales tax revenues, yet they represent only about 15 per cent of all consumer expenditures.

A wide range of expenditures are not directly touched by federal sales tax. The tax base is composed largely of manufacturers' sales. The value added by many wholesalers and retailers is not taxed and virtually all services are excluded from the tax base. Items that are exempt from federal sales tax include food products, heating fuels, clothing and footwear, to name a few. By contrast, sales tax in most other industrialized countries applies to a significantly broader base of consumer expenditures.

Because federal sales tax is collected on such a narrow range of items, the tax rates on these items must be high in order to yield the budgetary revenues the government requires.

The combination of a narrow tax base and high tax rates is unfair and distorts the natural and efficient operation of the economy. By imposing a tax burden on the products of certain sectors while giving a tax advantage to other competing products and sectors, the federal sales tax encourages the consumption of tax-exempt items while discouraging the consumption and production of taxable products.

(b) The Federal Sales Tax Distorts Production and Distribution Decisions.

Manufacturers can reduce their federal sales tax liability by shifting certain aspects of their operations beyond the point where products are taxed. Separating marketing activities from manufacturing activities is a case in point. It is not uncommon for manufacturers to have their private brand products made by other companies. The federal sales tax then applies to the manufacturing cost of the products and does not include advertising and marketing costs incurred later in the production and distribution network. Similarly, a firm can reduce the tax burden on a product by contracting out its production to a manufacturer whose price will not include the initial product development costs. In this and a variety of other ways, costs can be kept outside the tax base for taxable products. This means that certain firms can sell at lower prices, since they pay proportionately less tax.

As a result, the effective tax rate (the percentage that tax represents of the final selling price of a good) may differ for the same products, depending on the nature of the production and distribution system. These results are clearly not fair to competing producers who do not have the opportunity to structure their activities in a comparable way. Together with increasing competitive pressure in the market, the high rates of tax required by the narrow base of the current federal sales tax

serve to provide increasingly strong incentives for firms to adopt strategies of this kind. As they do, the competitive distortions and inequities increase. They represent an important obstacle to the growth and development of some Canadian businesses – an obstacle that is due solely to the structure of the tax system.

(c) The Federal Sales Tax Has Widely Different Effects on Prices.

There are almost as many effective tax rates under the present federal sales tax as there are products in the market.

The absence of any uniformity in effective tax rates stems from the fact that federal sales tax applies to only a portion of the final selling price – the manufacturer's selling price. Subsequent mark-ups at the wholesale and retail levels vary from product to product and result in a wide diversity in effective tax rates.

Table 2.1 presents the findings of a 1984 survey of 660 different commodities ranging from kitchen utensils to canoes to cosmetics. No two products bore the same effective rate of tax. Perhaps the most astonishing finding of the survey was that the effective tax rate was different not only for different industries but also for similar products made by different manufacturers in the same industry.

The survey found that the effective tax rate for a class of products could vary dramatically – by as much as two to three times (see Chart 2.1). For example, the effective tax rate on cosmetics (adjusted for increases in the statutory rates since the survey) ran as high as 17.08 per cent and as low as 5.15 per cent. Similarly, the highest effective tax rate on auto parts was found to be 13.26 per cent while the lowest was 4.28 per cent.

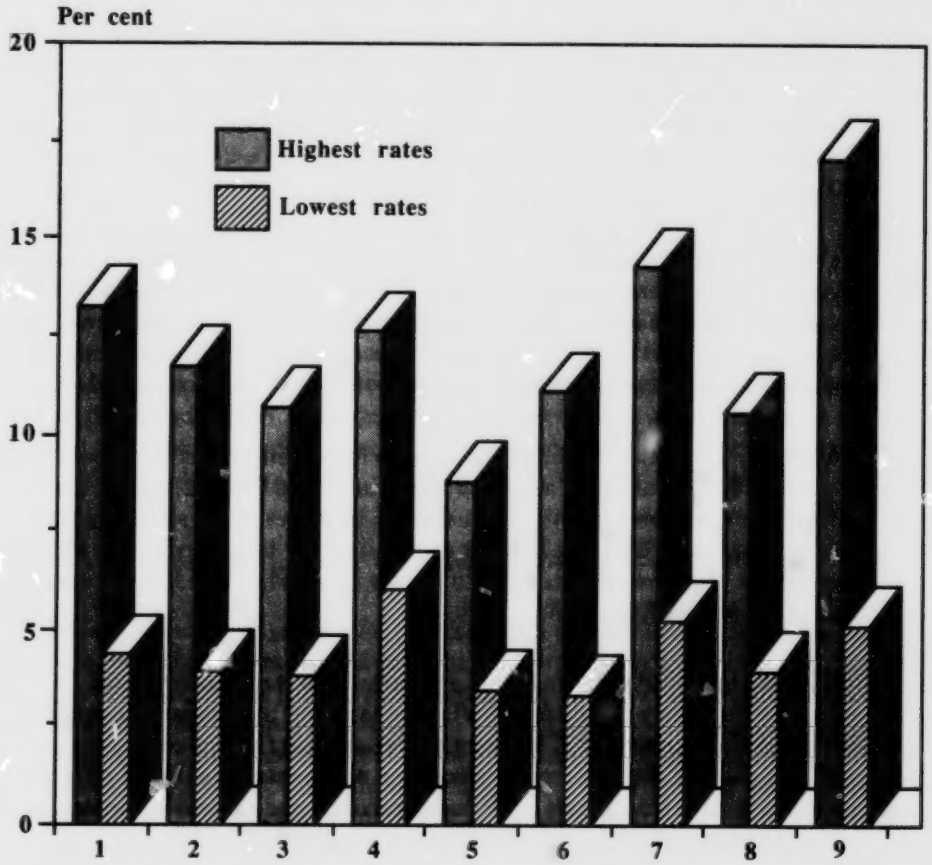
Widely different effective tax rates are harmful to the economy. Two manufacturers may pay different effective tax rates on comparable products without being aware of it. The resulting variation in final prices for comparable products distorts the consumer's perception of the relative value of different products or different brands of the same product, and therefore impairs the ability of certain products and firms to compete in the marketplace.

(d) The Federal Sales Tax Impedes Exports and Increases the Cost of Investment.

The current federal sales tax applies not only to manufactured goods destined for sale to consumers, but also to business inputs such as office supplies and building materials used to produce other goods or to construct business facilities. About half of the total federal sales tax collected is derived from business inputs (see Chart 2.2).

Chart 2.1

Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestically Produced Commodities



1- Auto parts
2- Household textiles
3- Kitchen utensils
4- Household appliances
5- Electric light bulbs, lamps
6- Office and stationery supplies
7- Sporting equipment
8- Blankets, bedsheets and towels
9- Cosmetics

Table 2.1

Variation in Effective Federal Tax Rates on a Sample of Domestically Produced Commodities

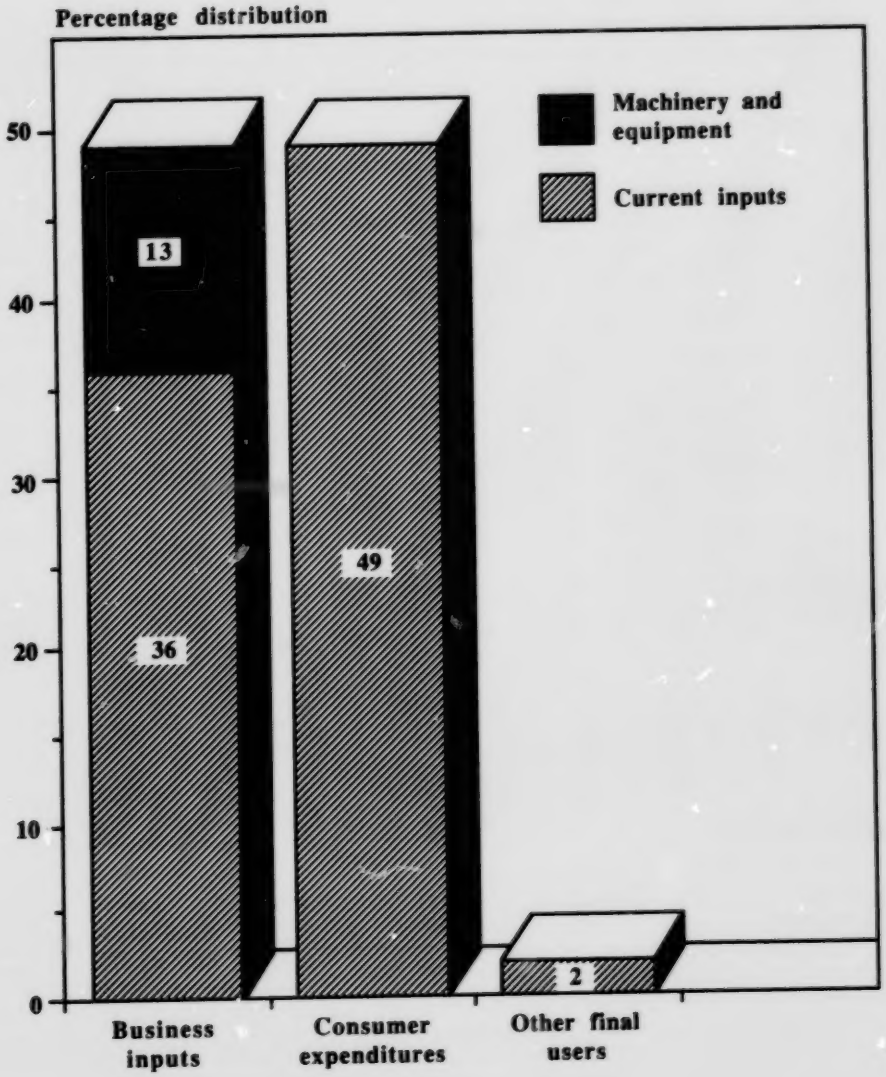
	Average rate	Highest rate	Lowest rate	Ratio of highest to lowest
		(per cent)		(ratio)
Commodities with 12% statutory rate				
Luggage, purses and wallets	5.48	8.34	4.08	2.04
Blankets, bed sheets and towels	5.13	10.51	3.94	2.67
Carpets, rugs and mats	7.50	9.24	5.67	1.63
Household textiles	6.29	11.70	3.95	2.96
Household furniture	6.70	9.32	4.38	2.13
Small appliances	9.03	12.38	4.88	2.54
Kitchen utensils	6.14	10.72	3.82	2.81
Household air cleaning machinery	7.43	10.05	4.99	2.02
Household appliances	8.09	12.67	6.05	2.09
Hand tools	5.17	6.21	4.73	1.32
Power tools	7.62	8.82	7.02	1.26
Builder's hardware	8.10	10.29	6.70	1.54
Brooms and brushes	6.29	9.91	4.75	2.09
Smokers' accessories	4.51	7.77	3.25	2.39
Glassware and glass products	5.45	5.76	5.28	1.09
Garbage bags, paper plates	9.31	12.09	5.55	2.18
TV, radios, stereos	8.35	9.24	6.20	1.49
Electric light bulbs, lamps	5.23	8.79	3.43	2.56
Office furniture	9.20	10.77	7.32	1.47
Office and stationery supplies	5.92	11.08	3.27	3.39
Office machines and equipment	11.20	11.60	10.80	1.07
Household cleaning components	7.78	9.88	7.02	1.41
Tires	8.31	10.40	5.84	1.78
Auto parts	5.91	13.26	4.28	3.10
Recreation vehicles	8.62	8.62	8.62	1.00
Batteries	5.23	6.76	3.44	1.96
Lubricating oil and grease	8.02	11.88	4.44	2.67
Canoes, sail boats	10.35	11.97	8.78	1.36
Watches and clocks	6.29	9.35	5.55	1.69
Photographic equipment	9.70	10.48	8.84	1.18
Jewellery	4.69	10.61	3.94	2.70
Sporting equipment	7.55	14.24	5.28	2.70
Toys and game sets	8.54	11.44	5.83	1.96
Cosmetics	7.75	17.08	5.15	3.32
Average	7.26	10.39	5.51	1.89
Commodities with 8% statutory rate				
Builder's hardware	5.71	6.59	1.89	3.49
Paint, varnish, wallpaper	6.05	8.90	3.71	2.40
Average	5.89	7.74	2.80	2.77

Note: The effective sales tax rate is the percentage that tax represents in the final sale price of a product. The data presented in this table were obtained by multiplying the 1984 survey estimates by 1.67 for construction materials and 1.33 for other goods to adjust for the increases in the corresponding statutory rates from 5 to 8 per cent for construction materials and 9 to 12 per cent for other goods.

Data based on *Federal Sales Tax Survey* (1985) conducted by Woods Gordon on behalf of the Department of Finance.

Chart 2.2

Federal Sales Tax Revenues from Business Inputs and Consumer Expenditures *



* Based on Statistics Canada input-output data for 1980.

Although manufacturing machinery and equipment and raw materials purchased by manufacturers are generally exempt from tax, business inputs are for the most part taxable for all firms beyond the manufacturer's level. The tax on business inputs can result in a form of double taxation because the inputs may be used for the production of other goods which are themselves subject to tax. These unseen tax costs on business inputs are passed on through the trade chain and are ultimately reflected in the final price paid by consumers.

It is worth noting that the survey estimates of effective tax rates provided in Tables 2.1 and 2.2 reflect only the direct tax payable on the sale of finished goods. The tax on business inputs is estimated to represent an additional 0.35 to 1.7 per cent of the final selling price of various consumer products.

As a trading nation Canada must be competitive, but the tax on business inputs puts our exports at a disadvantage. While there is no direct sales tax charge on exported goods, the federal sales tax on business inputs represents an indirect charge, estimated at about 0.9 per cent of the sales value of exports. This amount may seem small, but it represents a very substantial fraction – well in excess of 10 per cent – of the profit margins of many Canadian exporters operating in today's extremely competitive international market. Thus in a very real way the federal sales tax on inputs is an impediment to Canada's export performance and competitiveness.

The tax on business inputs also increases the cost of investment in Canada and to that extent inhibits economic growth and the creation of jobs.

Because of the inadequacies of the federal sales tax, Canadian investors and exporters are paying hidden taxes that are not imposed in other countries with more efficient sales tax systems. Canadian business is therefore placed at a competitive disadvantage in both international and domestic markets.

(e) The Federal Sales Tax Gives Preferential Treatment to Imports.

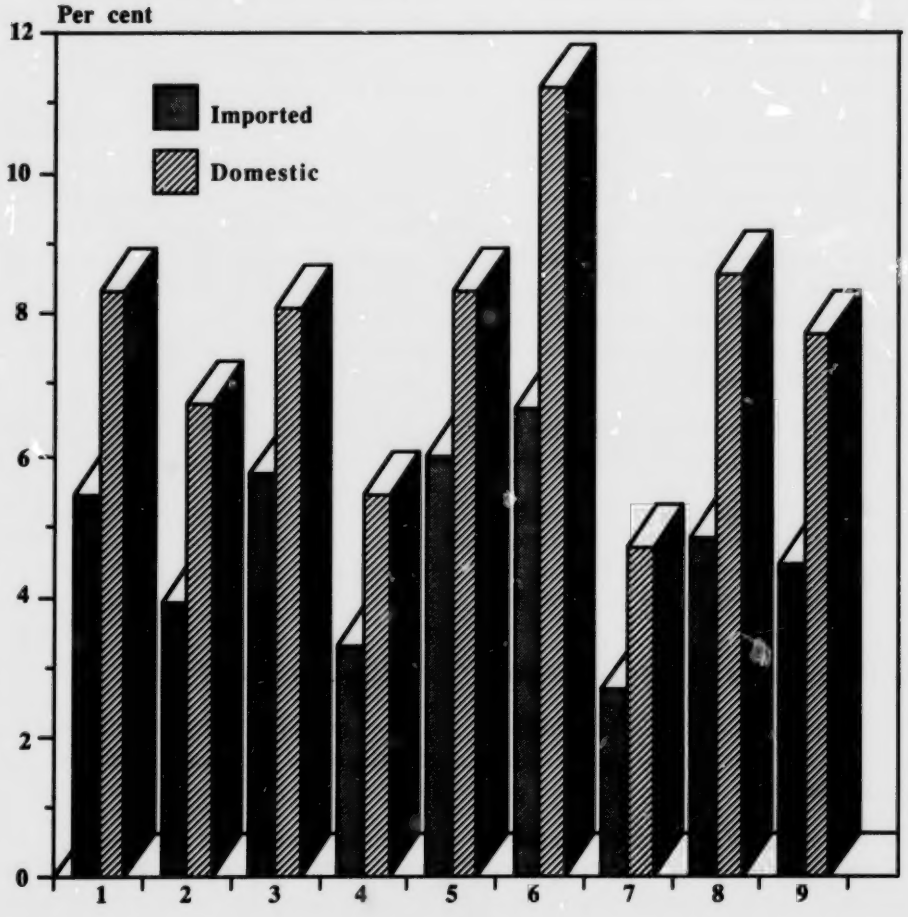
Canada's federal sales tax has the dubious distinction of being the only national sales tax in the world known to favour imports over domestically manufactured products.

The extent of this preferential treatment is considerable. The 1984 survey previously cited showed that on average the effective rate of tax was about one-third higher on domestic products than on competing imports. In several cases, the effective tax rate on domestic products was as much as 70 to 80 per cent higher than on competing imports (see Table 2.2 and Chart 2.3).

This situation exists because of a fundamental fault in the current federal sales tax. Imported goods are taxed on their value declared for customs plus the amount of duty, if any. This means that, for imported goods, many costs that are frequently included in a domestic manufacturer's sale price – for example, distribution and marketing costs – are assumed by importer-distributors after the tax is levied. These costs are not included in the tax base for imports as they usually are for domestic products. This bias in the current federal sales tax in favour of imports is illustrated in Table 2.3.

Chart 2.3

Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestic and Imported Goods



1- Tires
2- Household furniture
3- Household appliances
4- Glassware and glass products
5- Televisions, radios, stereos
6- Office machines and equipment
7- Jewellery
8- Toys and game sets
9- Cosmetics

Table 2.2

Effective Federal Sales Tax Rates on a Sample of Domestic and Imported Goods

	Domestic	Imported	Ratio of tax on domestic products to tax on imports
	(per cent)		(ratio)
Commodities with 12% statutory rate			
Luggage, purses and wallets	5.48	5.11	1.07
Blankets, bed sheets and towels	5.13	7.05	.73
Carpets, rugs and mats	7.50	5.48	1.37
Household textiles	6.29	6.28	1.00
Household furniture	6.70	3.91	1.71
Small appliances	9.03	6.58	1.37
Kitchen utensils	6.14	4.59	1.34
Household air cleaning machinery	7.43	5.16	1.44
Household appliances	8.09	5.75	1.41
Hand tools	5.17	4.43	1.17
Power tools	7.62	7.95	.96
Builder's hardware	8.10	—	—
Brooms and brushes	6.29	3.63	1.73
Smokers' accessories	4.51	2.39	1.88
Glassware and glass products	5.45	3.31	1.65
Garbage bags, paper plates	9.31	—	—
TV, radios, stereos	8.35	5.97	1.40
Electric light bulbs, lamps	5.23	3.99	1.31
Office furniture	9.20	9.68	.95
Office and stationery supplies	5.92	5.24	1.13
Office machines and equipment	11.20	6.64	1.69
Household cleaning components	7.78	—	—
Tires	8.31	5.43	1.53
Auto parts	5.91	5.55	1.06
Recreation vehicles	8.62	5.35	1.61
Batteries	5.23	3.63	1.55
Lubricating oil and grease	8.02	6.61	1.21
Canoes, sail boats	10.35	9.02	1.15
Watches and clocks	6.29	5.05	1.24
Photographic equipment	9.70	9.62	1.01
Jewellery	4.69	2.65	1.77
Sporting equipment	7.55	4.40	1.72
Toys and game sets	8.54	4.84	1.76
Cosmetics	7.75	4.40	1.76
Average	7.26	5.48	1.33
Commodities with 8% statutory rate			
Builder's hardware	5.71	3.33	1.72
Paint, varnish, wallpaper	6.05	3.25	1.86
Average	5.89	3.29	1.79

See footnote to Table 2.1.

Table 2.3

Illustration of Federal Sales Tax Impact on Prices of Domestic and Imported Goods

Domestic good			Imported good
Cost to produce	$1.00	Cost to produce (assumed equal to duty-paid value)	$1.00
Marketing costs	$1.00	Tax at 12%	$0.12
Final manufacturer's price	$2.00	Marketing costs by Canadian distributor	$1.00
Tax at 12%	$0.24		
Retailer mark-up	$1.00	Retailer mark-up	$1.00
Final price	$3.24	Final price	$3.12

The bias in favour of imports over domestic products can seriously hamper the ability of Canada's manufactured goods to compete with imported products. It hurts our manufacturing sector and ultimately contributes to limiting Canada's potential for economic growth and employment by making it economically attractive for manufacturers to move or keep their production operations abroad to take advantage of the more favourable tax treatment enjoyed by imports.

(f) The Federal Sales Tax is Unfair to Low-Income Canadians.

Lower-income earners must spend a larger proportion of their incomes on goods and services than do higher-income earners, who generally have funds left over to save or invest. In 1982, the last year for which data are available, Canadians whose earnings placed them in the top 20 per cent of income earners spent on average only 57 per cent of their earnings on goods and services. In contrast, individuals and families in the bottom 20 per cent spent 100 per cent of their incomes while those in the next income bracket, who are marginally better off, still spent more than 85 per cent of their incomes. Consumption patterns of this kind mean that low-income households inevitably pay a larger proportion of their incomes in sales tax than do high-income households.

Previous governments have tried to compensate for this inequity by excluding from tax such necessities as food, clothing, heating fuel and electricity.

Not only lower-income earners, but higher-income consumers as well benefit from exemptions when they purchase tax-exempt products and services. And the fact is that higher-income people, who buy more of everything, including tax-exempt products like expensive food and luxury clothing, tend to be the greater beneficiaries. In 1982, a family earning $15,000 spent approximately $2,200 on food and more than $900 on clothing. A family with income of $60,000 or above spent almost twice as much on food and almost four times as much on clothing. Table 2.4 indicates that while households with incomes below $25,000 accounted for 48 per cent of all Canadian households, they purchased about 36 per cent of Canada's total food consumption. This means that the 52 per cent of households with incomes greater than $25,000 received 64 per cent of the benefit of the tax exemption for food. Similarly, Canadians with incomes above $25,000 received almost 75 per cent of the tax savings from an exemption for clothing.

That exemptions of this kind are less than efficient in improving the fairness of the federal sales tax is illustrated by Line A in Chart 2.5. Notwithstanding exemptions, lower-income households bear a disproportionate burden. Line B indicates that the refundable sales tax credit introduced in the February 1986 budget has achieved a somewhat fairer, more even, distribution of the tax burden by targeting assistance directly to those in need.

(g) The Federal Sales Tax is Too Complex.

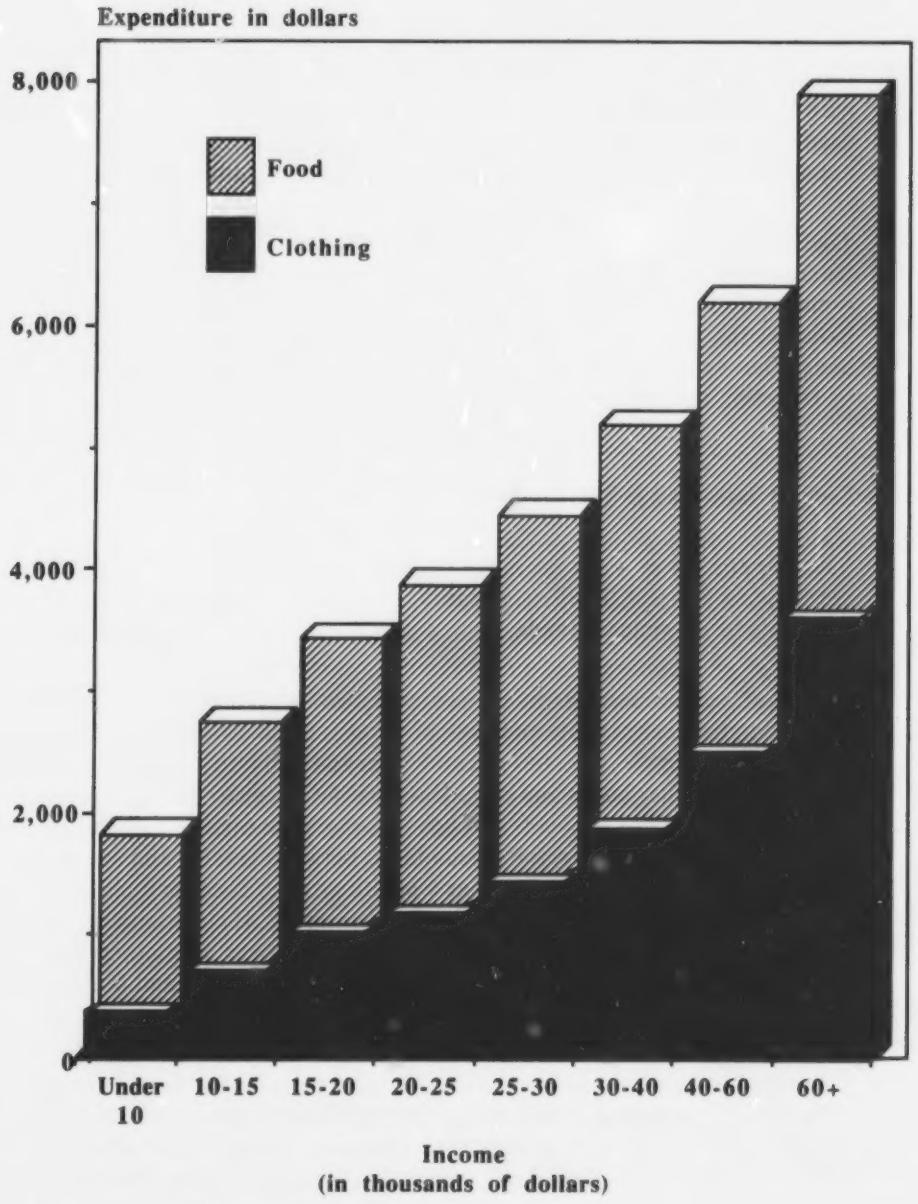
The manufacturers' sales tax is one of the most complex of sales tax systems. It causes compliance difficulties, expense for taxpayers and costly administrative problems for Revenue Canada.

Complexity arises because the tax is not applied on all products, and because the distinction between taxable and exempt items is often difficult to define and to sustain. For example, directories, catalogues and children's colouring books are taxable while other books and magazines are not. Regular footwear and tennis shoes are exempt but ski-boots and bowling shoes are taxable. Major disputes have gone before the courts to resolve boundaries between taxable and exempt goods: "Is fluoridated toothpaste exempt as a health product because it claims therapeutic properties or is it taxable as a cosmetic?" If electricity is not taxed, should flashlight batteries be exempted because they are "containers for electricity"? Such disputes raise issues of economic fairness, and millions of dollars of tax revenue are at stake in their outcome.

Complexity is aggravated by the fact that where the federal sales tax does apply, it is currently applied not at one, but at three different rates: 8, 12 and 15 per cent. Multiple rates have led to disagreements over what is taxable at what rate. For example, even though the list of construction materials eligible for the 8-per-cent rate runs on for several pages, there are frequent disputes over whether certain types of flooring materials and built-in furniture are eligible for the 8-per-cent rate or are taxable at 12 per cent as regular household supplies.

Chart 2.4

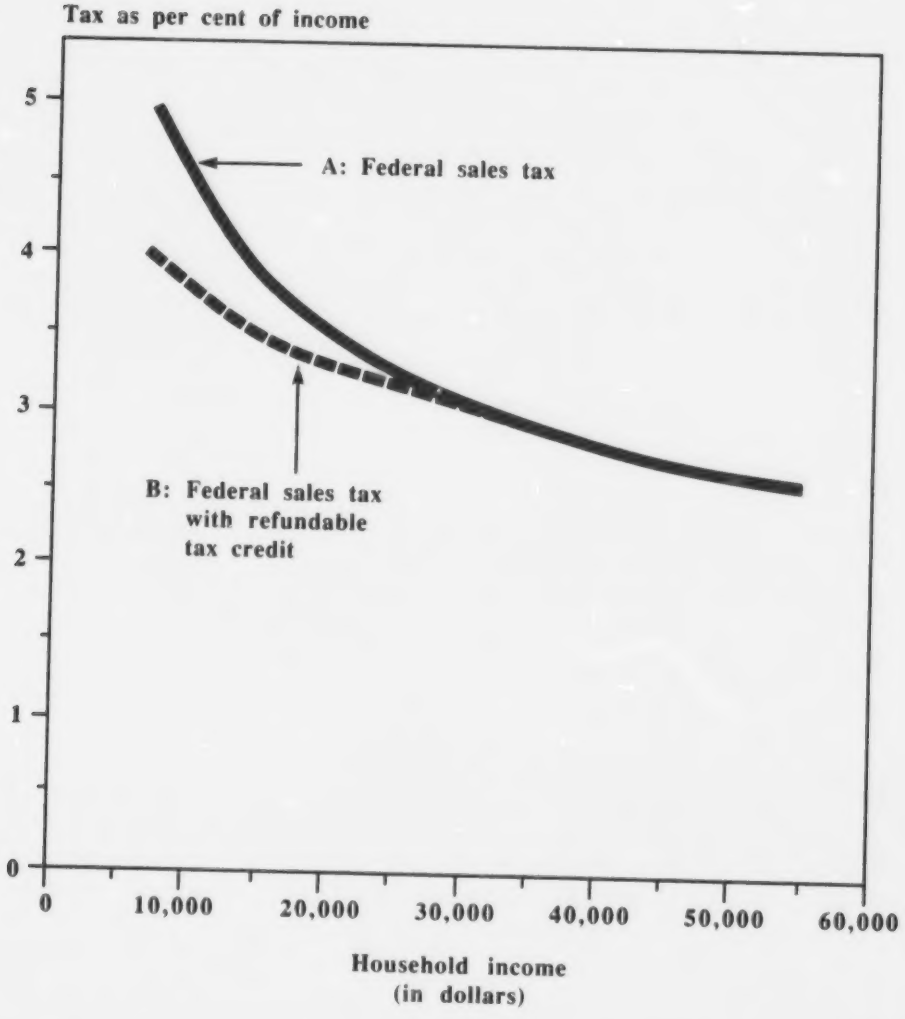
Average Family Expenditure on Food and Clothing



Source: 1982 Family Expenditure Survey.

Chart 2.5

Distributional Impact of the Current Federal Sales Tax With and Without Refundable Sales Tax Credit



Note: The current sales tax credit is $50 per adult and $25 per child, reduced by 5 cents for every dollar of income in excess of $15,000.

Table 2.4

Consumption by Canadian Households by Income and Type of Purchase, 1982

Gross household income brackets ($000)	Percentage of all households		Per cent of total consumption by income brackets: Food consumed at home		Alcohol and tobacco		Clothing		Shelter and utilities		Vehicles and fuel		All items	
0-5	2.7	48.2	1.0	36.0	.8	33.1	.4	25.6	1.1	34.8	.1	27.3	.7	30.4
5-10	11.4		6.2		4.6		3.2		6.4		2.5		4.5	
10-15	11.6		8.4		7.1		5.5		8.2		5.0		6.7	
15-20	11.1		9.5		9.4		7.6		8.9		8.5		8.4	
20-25	11.4		10.9		11.2		8.9		10.2		11.2		10.1	
25-30	11.0		11.7		12.2		10.4		11.2		11.4		11.2	
30-40	17.9		20.9		21.4		22.2		20.7		21.9		21.4	
40-60	16.9		22.3		23.3		27.7		23.7		26.5		25.2	
60+	6.0		9.1		10.0		14.1		9.6		12.9		11.8	
TOTAL	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

Source: Statistics Canada, *Family Expenditure in Canada, 1982*, Survey Data Tape

Equally important, the existence of three rates adds significantly to business compliance costs. A recent study of selected businesses undertaken for the government by a private consulting firm indicates that firms producing goods taxed at two different rates sustained compliance costs about 50 per cent higher than if only one rate were applicable. In light of the fact that more than half of all the firms subject to the federal sales tax produce goods taxed at more than one rate, the dimensions of these added compliance costs are significant.

Another cause of complexity has been the piecemeal nature of past attempts to correct various problems with the tax. For example, in an effort to ensure that the sales tax provides a uniform impact on competing goods marketed at different trade levels, a system of "notional values" for tax was introduced to reduce disparities.[1] While the intention had merit, notional values led to considerable administrative complexity. Today these values are difficult to monitor and in many cases are outdated and arbitrary, often failing to address even in part the inequities for which they were originally developed.

In much the same vein, no fewer than 22,000 special provisions and administrative interpretations of the *Excise Tax Act* have been provided in an effort to achieve a reasonable degree of fairness and equity in the application of the tax. While equally well intentioned, these efforts have met with equally little success. More often than not the results have been increased complexity and a greater sense of arbitrariness.

While the complexity of the tax increases compliance costs generally, the burden on small business is disproportionately large. Studies indicate that compliance costs, as a percentage of sales, increase from 0.1 per cent for firms with sales exceeding $5 million to over 1 per cent for firms with sales of $100,000 or less. For small firms these costs represent approximately 8.5 per cent of taxes paid, while declining to less than 0.5 per cent for larger firms. Accordingly, lowering compliance costs through sales tax reform would provide proportionately greater benefits to small businesses.

(h) The Federal Sales Tax is an Unstable Tax.

Because of its complexity and archaic legal structure the federal sales tax has become subject to an increasing number of court challenges by taxpayers. Frequently, individual court cases can have far-reaching consequences for the application of tax to various sectors of the economy, raising new questions about tax fairness and efficiency. These court cases can also affect government revenues in unforeseen and unpredictable ways, requiring ad hoc adjustments to maintain the tax base.

Recent court cases concerning the application of tax on sales by a manufacturer to an associated corporation illustrate these problems. The federal sales tax

---

[1] Notional values are the values arrived at after administratively excluding wholesale and retail mark-ups included in the manufacturer's price.

legislation contains a provision by which the Minister of National Revenue can specify a "fair" price for the calculation of tax on non-arm's-length sales by a manufacturer to an associated firm. This provision is designed to deter tax avoidance through the use of artificially low transfer prices on such sales. Recent court decisions may severely limit the application of this provision. Should this occur, in the absence of further legislative amendments, manufacturers could more readily limit their tax liability by making sales at artificially lower values to related marketing companies. Such actions would represent a substantial erosion of the tax base and would further detract from the uniform application of the tax.

2. Conclusion

The major problems with the current federal sales tax stem from the narrow base of the tax and its application at the manufacturer's level. In an advanced economy with highly sophisticated and varying networks of production and distribution, applying the tax at the manufacturer's stage or any other intermediate point along the trade chain gives rise to major distortions and biases – problems which are compounded by the narrowness of the base itself. The narrower the base, the higher the rates required to meet revenue needs. In turn, these higher rates compound the inherent biases and inefficiencies of the tax.

The current system results in the frequently arbitrary application of tax between products and between business sectors. It leads to ad hoc measures and special provisions for different industries, often creating a sense of unfair treatment and always leading to greater administrative complexity. It affects businesses unevenly, placing many at a competitive disadvantage at home and in international markets. Over all, the tax encourages economic inefficiency and retards growth and job creation.

Individual Canadians are directly and adversely affected. The tax distorts consumers' perceptions of the value of many of the goods they buy and biases their choices in the marketplace. Even more important, the tax fails to address the priority of helping those in need. While the existing refundable sales tax credit is a helpful step, in the context of the current system, it cannot be a solution.

In short, the current federal sales tax fails to meet any of the basic principles of a good sales tax. The government is proposing to replace it with a new, more broadly-based tax system extending to the retail level.

Chapter 3: The Direction for Change: The Multi-Stage Sales Tax

1. Introduction

The government proposes to replace the federal sales tax with a broadly-based multi-stage sales tax that extends to the retail level. This multi-stage tax would be a form of value-added tax. It would be levied on and collected from all businesses, in stages, as goods move from primary producers and processors to wholesalers, retailers, and finally to consumers.

Under this multi-stage tax, businesses will pay tax on their sales and claim a credit for any tax paid on their purchases. A tax of this kind has a number of advantages. It will:

- eliminate tax on business inputs, thereby ensuring there are no hidden taxes on consumer products;
- treat all business firms uniformly, regardless of how they manufacture and distribute their products;
- apply tax in a fair way to consumers purchasing different goods and services and, by broadening the base of the tax, make possible a lower rate of tax for consumers;
- ensure uniform effective rates of tax on the final sale price of products and, in the process, remove difficult and administratively cumbersome valuation problems;
- treat imports in the same manner as domestically produced goods;
- remove completely the hidden taxes from Canadian exports.

2. The Multi-Stage Tax and the Retail Sales Tax

A multi-stage sales tax is similar in concept to the single-stage retail sales taxes imposed by most provinces, in that both are meant to apply to the final consumption of goods and services in Canada. However, there are important operational differences between the two systems, with significant economic and administrative consequences.

A single-stage retail sales tax is familiar to most Canadians. It is levied on final sales to consumers and is collected at one point – at the time of purchase. Because the retail sales tax is intended to apply only to consumers, businesses acquire goods and services on a tax-free basis through a system of exemption certificates and registration numbers. In practice either a certificate or a registration number is presented to the vendor at the time of purchase as authorization for exemption from tax.

In contrast, under a multi-stage system, tax is collected from all vendors of goods and services in the production and distribution network on all their sales. As a result, there is no need under such a system to determine if the sale is to a consumer. Tax is levied and collected as goods move from primary producers to manufacturers and processors, to wholesalers, retailers and, finally, to consumers. Each business will charge tax on its sales but receive credit for any tax paid on its purchases. In essence, this system is effectively equivalent to applying the tax to the value added by each business. Value added by a business is defined as its total sales minus its purchases of goods and services from other businesses. If all goods and services were to be subject to a uniform rate of tax, a tax on sales, with an offsetting credit for tax paid on purchases, would be equal to the tax applied to the difference between total sales and total purchases.

In its simplest form, a multi-stage sales tax is calculated by taking taxable sales made by a business during a given period, multiplying them by the tax rate, and then subtracting any tax paid by the firm on its business purchases.

To give a simple illustration, a manufacturer sells a household appliance to a retail dealer for $900 and the retail dealer sells it to the consumer for $1,000. The manufacturer will charge tax on $900. The retailer will charge tax on its sales of $1,000 and claim a credit for the tax it paid on the purchase from the manufacturer. If the tax rate were 8 per cent, for example, the manufacturer would charge tax of $72 and the retailer, $8 (which is tax of $80 on sales less a credit of $72). The two firms remit total tax of $80, which is also 8 per cent of the final sale price of the appliance to the consumer – an amount equivalent to the revenue from a retail sales tax levied at the same rate.

Thus, in concept, a multi-stage sales tax and a retail tax are similar. Both apply to the sale of goods and services to consumers. With the same coverage and rate, both yield equivalent amounts of revenue.

Both taxes achieve an important goal of sales tax reform – extending the tax to the final consumption point. In this context, the retail sales tax offers the advantages of simplicity and familiarity. The concept of the tax is straightforward. Currently, nine provinces impose retail taxes. Both businesses and consumers have long experience with the system and understand its basic features. A federal retail sales tax would represent a substantial improvement over the current federal system. Nonetheless, the retail sales tax has two disadvantages.

- It does not permit complete removal of tax on business inputs. Therefore tax cascading would still occur.

- In comparison to a multi-stage tax, it may be more difficult to achieve tax fairness through a retail sales tax because of its greater susceptibility to non-compliance. As a result, it is also a less secure source of revenue.

There is no country in the world in which a retail sales tax system has successfully removed all tax on business inputs. Under this tax system, some of the tax burden from business inputs can be removed by means of a system of licenses and exemption certificates which authorize designated businesses to purchase certain goods and services on a tax-free basis. However, this is administratively cumbersome for both buyer and seller. The seller is required to segregate sales to business customers from those to consumers and is responsible for verifying the status of business buyers. The buyer must be able to determine the use to be made of the goods and services at the time of purchase. This is often uncertain, particularly in the case of goods which can be used for both private consumption and business purposes such as office supplies and furniture, many tools, fuels, electricity, and a range of other services. Furthermore, it is difficult for tax administrators to verify subsequently that tax-free sales were made in appropriate circumstances.

For these reasons, exemptions for business inputs under a retail sales tax are generally limited to inventory for resale and major production machinery, leaving a wide range of other business inputs still bearing tax. Examples include shelving used by wholesalers and retailers, computers and cash registers, transportation vehicles and fuel, electrical fixtures, and a range of office supplies. Such business inputs account for approximately one-third of provincial retail sales tax revenues in Canada. As a result, tax cascading and the imposition of hidden taxes on businesses can be significant.

In contrast, one of the key advantages of a multi-stage tax is its effectiveness and simplicity in relieving business inputs from tax. For this reason, many countries have moved from the retail sales tax to a multi-stage system. Under this system, inputs are taxed when sold but the buyer is allowed to claim a credit for the tax. The multi-stage tax relieves the vendor of any responsibility for verifying the status of the buyer and the buyer's intended use of the purchased goods and services. It is the buyer's responsibility to determine the use of the goods and services for business purposes and claim a credit on that basis. In this sense, the operation of a multi-stage sales tax is consistent with the principle of self-assessment which underlies our income tax system. Under both the income tax and multi-stage sales tax systems, firms determine the use made of goods and services for business purposes and claim a deduction or credit.

Self-assessment is an important principle in Canada. It works well because individuals and businesses have a long tradition of voluntary compliance with the country's tax law. Key considerations in designing a new sales tax system are to maintain the integrity of self-assessment and to ensure that the tax is, and is seen to be, applied in a fair manner to all. The structure and operation of the tax should not permit the few to avoid paying their fair share of tax, thereby increasing the burden on the many.

Clearly all sales tax systems will require some degree of audit, and enforcement action by government will always be required. The objective is to minimize it.

On this score the difference between the retail and multi-stage taxes is one of degree. The multi-stage system, by dispersing the collection of tax over a number of points, reduces both the incentive to misreport and the revenue consequences of misreporting. In addition, the availability of input tax credits on business purchases encourages accurate reporting. In contrast, the retail tax may be more vulnerable to errors because it relies on a single point of tax collection. On balance, most industrialized countries have found the multi-stage tax to be superior in this regard.

In a simpler economy, where retailing networks were more clearly segregated from the rest of the production and distribution chain and where manufacturers and wholesalers made virtually no sales to consumers, a retail sales tax would be a more attractive option. In today's economy, however, many more enterprises serve both consumers and other businesses, making it difficult to identify purely retail operations. While evident throughout the economy, this difficulty is most apparent in the fast-growing service sector where services are commonly supplied to both household and business users. In many instances, the supplier is unable to distinguish these uses at the time of sale. Marketing patterns are already highly complex, and current trends suggest that they will be even more intricate in the future, making a retail sales tax even less suitable.

This increasing complexity in production and distribution networks calls into question a commonly perceived advantage of the retail sales tax – that a smaller number of business firms is required to register for a tax collected only at the retail level. In practice today, many wholesalers or manufacturers also make some retail sales and thus would need to be registered. In addition, even firms that make no retail sales would need to be registered in order to acquire their business inputs exempt from tax. Thus, with the same coverage and a complete removal of tax on business inputs, the number of registered firms for the two tax systems would be much the same.

These factors have been the primary motivations behind the decision of many advanced industrialized countries to adopt the multi-stage sales tax over the retail sales tax. It is now generally recognized that a multi-stage tax is a more practical and certain way of removing tax from all business inputs and gaining the advantages of an efficient sales tax. This view is also reflected in the recommendation by the Goodman Committee[2]

> "that special attention be given to studying the merit of introducing a federal value-added tax up to the level at which taxable goods and selected services are sold to final consumers and that the provinces be encouraged to join in the administration of such a tax".

---

(2) The Federal Sales Tax Review Committee chaired by Mr. Wolfe Goodman was appointed in 1983 to review the manufacturer's sales tax and to recommend options for reform. It was composed of tax practitioners and representatives of business and consumer groups.

3. Description and Operation of the Multi-Stage Tax

The Tax Rate

The rate of tax to be applied under the multi-stage tax will be determined by the need to generate sufficient net revenues to

- replace the revenues from the existing federal sales tax;
- remove the personal and corporate income surtaxes;
- fund further income tax reductions for middle-income families; and
- provide a significantly enriched refundable tax credit which will ensure a greater degree of tax fairness for low-income Canadians than currently exists.

Until final decisions are taken about the comprehensiveness of the base, it is not possible to specify the actual rate. For the purpose of the examples in this paper, a rate of 8 per cent is used.

Calculation for Tax Payable and Refunds

Chart 3.1 shows the basic method of calculating a multi-stage sales tax: businesses add up the tax payable on all taxable sales for a given reporting period and receive a credit for any tax paid on their purchases.

Taxable sales will include sales of most goods and services in Canada. They will not include any export sales. A firm making sales exclusively in the export market will have taxable sales of zero but nevertheless will be eligible for a refund arising from the credit for tax paid on purchases.

Firms will be entitled to claim input tax credits on the purchase of any taxed goods or services that are used in business. If a firm's credits for taxed purchases exceed its tax payable on taxable sales – which could result from inventory build-up, large capital outlays or a large volume of export sales – it would be entitled to a refund. This refund feature will ensure that the sales tax does not penalize companies for building inventories and, by removing the tax from business inputs without delay, it acts in favour of business investment, expansion and export sales.

Imports will be taxable at the time of importation. In the case of households importing goods, the tax paid at the border will be the final tax. In the case of importation by firms, they will be liable for tax on any resale of these imports in Canada but will be able to claim an input credit for tax they have paid at the border.

Application at Each Stage in the Production-Marketing Chain

Chart 3.2 illustrates how the multi-stage sales tax is applied to the value added over the course of the production and marketing chain for a piece of furniture such as a table.

Chart 3.1

Multi-Stage Sales Tax

Basic Calculation

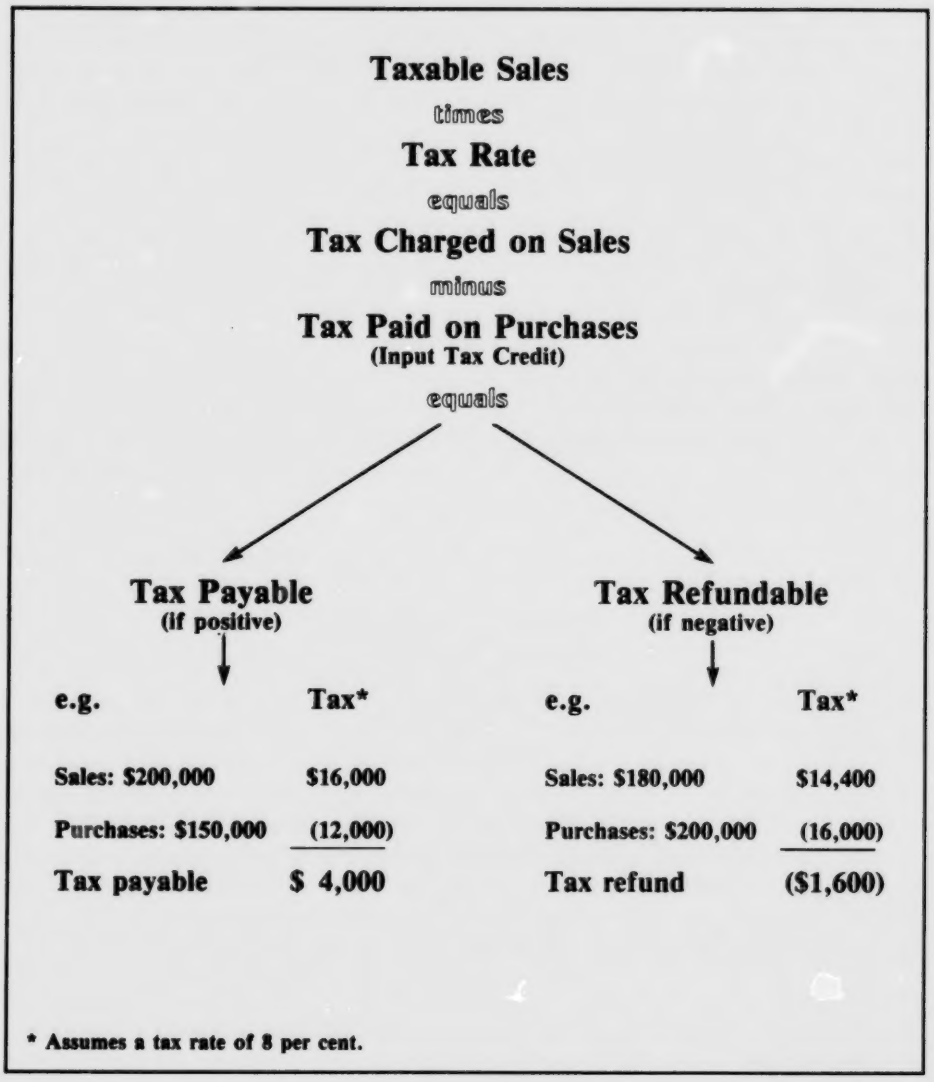


Chart 3.2

Multi-Stage Sales Tax

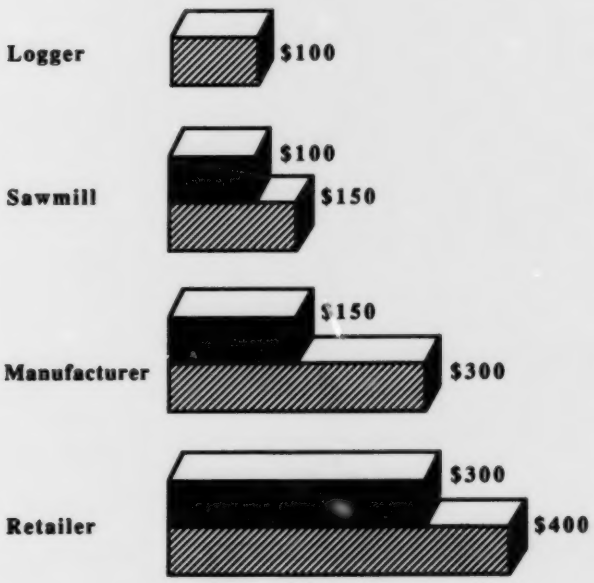
An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution

		Value added
Logger	$100	$100
Sawmill	$100 / $150	$50
Manufacturer	$150 / $300	$150
Retailer	$300 / $400	$100
	Total	$400
	Final price	$400

Chart 3.3

Multi-Stage Sales Tax

An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution



	Tax on sales	Input tax credit	Net Tax
Logger	$ 8		$ 8
Sawmill	$12	$ 8	$ 4
Manufacturer	$24	$12	$12
Retailer	$32	$24	$ 8
Total			$32

Note: Purchase and sale amounts shown in the chart do not include tax. In order to pass on the tax, each vendor would charge tax in addition to the amounts shown. Thus, for example, the logger would charge the sawmill $108.

The production of the table begins with the cutting of logs by a logger. To simplify the example, the logger is assumed to have no business costs, so that the logger's value added is equal to its sales to the sawmill, $100. The sawmill has sales of $150 and purchases of $100, leaving a value added of $50. The furniture manufacturer purchases the sawmill's lumber for $150 and uses the lumber to make the table which is sold to the retailer for $300. Thus, the table manufacturer's value added is $150. The process ends at the retail level where the table is sold to the consumer for $400. The retailer has sales of $400 and a value added of $100.

Adding the value added of all businesses in the production-marketing chain gives a total of $400, which is also the final price to the consumer. This illustrates a basic principle of the multi-stage sales tax: that for any good or service produced and sold, the sum of values on which businesses pay tax equals the final price of the good or service to the consumer.

Chart 3.3 demonstrates the way the tax would be calculated over the course of the same production-marketing chain shown in the preceding example, using a specific rate of 8 per cent.

Assuming that the tax is ultimately passed on to the consumer, each business will increase its overall price by 8 per cent as a result of the tax. Thus the logger will sell the logs for $100 and charge a tax of $8. The sawmill will have sales of $150 on which it would charge $12 in tax. After deducting $8 paid in tax on its purchase of logs, it would have a net tax liability of $4. The manufacturer and the retailer calculate their net tax liability in the same way as the logger and the sawmill. The total tax collected on the production and marketing of the table is $32, which is equal to 8 per cent of the pre-tax retail price of $400. Under a single-stage retail sales tax levied at the same rate, the total amount of tax paid would also be $32.

The two systems yield equivalent amounts of tax because any tax on sales by the logger, the sawmill, and the manufacturer under the multi-stage tax is fully credited or refunded at the next stage in the production and marketing chain. The only tax that is not refunded is the one collected by the retailer on final sales to consumers. In this way, a multi-stage tax, while collected in stages along the production and distribution chain, is a tax on final consumption. By effectively removing tax on all business inputs, it pays important economic dividends. These are outlined in Section 4 of this chapter: Meeting Sales Tax Reform Goals.

Under the current 12-per-cent manufacturers' sales tax, the manufacturer would pay a tax of $36 on its pre-tax selling price of $300. In addition, all of the businesses in the production-distribution chain would not recover the tax they currently pay on a variety of their business inputs such as motor fuels, building materials and office supplies. Furthermore, if the table were exported, these hidden taxes would clearly weaken the manufacturer's competitive position in the market.

Reporting Period

To remit the multi-stage tax, businesses will calculate their overall liability once in a given period on the basis of their taxable sales, with a credit for the tax paid on their purchases. The reporting period would vary, depending on the size of the firm and its volume of sales. For example, unincorporated small businesses might report annually, most other businesses quarterly, and very large firms with taxable sales exceeding a given threshold, monthly.

A detailed discussion of the operation of the multi-stage tax and its application to a number of major sectors of the economy is set out in Annex I.

4. Meeting Sales Tax Reform Goals

(i) Economic Benefits

A multi-stage sales tax offers several key economic advantages over the present federal sales tax:

- It ensures uniform application of tax to goods moving through different production and marketing channels.
- It allows for a complete removal of tax on business inputs.
- It does not favour imports over domestic products.
- It allows for the complete removal of tax on exports.

Uniform Application of Tax

A multi-stage tax is neutral. Unlike the current federal sales tax, it does not provide incentives to businesses to alter their production and distribution systems, nor does it affect their competitive position in the market. Because the multi-stage tax extends to the retail level, the final tax liability on a product is independent of the production-distribution chain. It depends only upon the final price to consumers.

Consider once again the example set out in Chart 3.3. If the manufacturer, instead of making a direct sale to the retailer, were to sell to a wholesaler for $250 and the wholesaler in turn resold the table to the retailer for $300, the final amount of tax collected would remain unchanged. The manufacturer would charge tax of $20, leaving a net liability of $8, or $4 less than in the case of the direct sale. The wholesaler would charge tax of $24 and receive a credit of $20 for a net liability of $4. The tax paid by the wholesaler completely offsets any reduction in tax paid by the manufacturer.

Consider another example in which the manufacturer and the retailer are associated and the manufacturer sells the table to the retailer at the artificially

low price of $250. While the manufacturer would charge less tax on its sale ($20 rather than $24), the retailer would be entitled to a correspondingly smaller tax credit. Thus, use of artificially low values at intermediate points does not yield any net tax advantage to firms. The tax remains a constant percentage of the final price to consumers.

Complete Removal of Tax on Business Inputs

The primary purpose of input tax credits in a multi-stage tax is to relieve business of any tax that has already been paid on its purchases. Tax will have been paid only on the purchases of taxable goods and services from other businesses. Therefore, expenses such as interest, wages, taxes and license fees, which are not taxable goods and services, do not give rise to any credit entitlement.

Full and immediate credit is allowed for the tax paid on all business purchases of capital goods as well as purchases for inventory. As a result, unlike the income tax, a multi-stage sales tax does not require computations for depreciation of capital property and valuation of inventories. Any tax paid by a firm on its purchases will be creditable only to the extent the purchase is for use in the course of a taxable activity. Where a purchase is not solely for use in a taxable activity, the tax would be prorated on a reasonable basis.

No Bias Favouring Imports

Because the multi-stage sales tax extends to the retail level, it would ensure a uniform tax on both imports and domestic goods and services, regardless of when costs are added to imports. In contrast, under the current federal sales tax, marketing costs can be added to the price of imported products after the tax has been imposed. In most cases this results in a lower effective rate of tax on imports than on Canadian goods.

Consider, for example, a foreign-made household appliance that is imported by a Canadian distributor at a cost of $700, sold to a dealer for $900 and then sold to a consumer for $1,000 (Table 3.1). Under a multi-stage sales tax of 8 per cent, the distributor would charge tax of $72 on the sale price of $900 with a credit for taxes paid on importation. The dealer would charge tax of $80 on the sale of $1,000, the price to consumers, with a credit for the taxes charged by the Canadian distributor. The total price on which the imported appliance attracts tax in Canada is $1,000, the same as the final retail price of the appliance to consumers.

A Canadian-made appliance sold for the same price to consumers would bear exactly the same tax. If the Canadian manufacturer were to sell the appliance for $900 to a dealer who in turn sells it to the consumer for $1,000, the dealer would charge tax on $1,000 and get a credit for tax charged by the Canadian manufacturer on its sale price of $900. The total amount taxed would be $1,000, the same as for the imported appliance.

Table 3.1

Illustrative Calculation of Tax Under a Multi-Stage Sales Tax of 8 per cent for Canadian-made and Imported Household Appliances

	Canadian-made appliance			Imported appliance		
	Tax on sale	Input tax credit	Net tax	Tax on sale	Input tax credit	Net tax
			(dollars)			
Sale by manufacturer						
domestic[1] ($900)	72	–	72	–	–	–
foreign ($700)	–	–	–	56	–	56
Sale by importer-distributor ($900)	–	–	–	72	56[2]	16
Sale by dealer ($1,000)	80	72	8	80	72	8
Total			80			80

[1] The domestic manufacturer's price is assumed to be higher than that of the foreign manufacturer because the domestic manufacturer incurs marketing costs which, in the case of imported goods, are incurred by the importer-distributor.

[2] The importer-distributor is credited for tax paid at the border.

By contrast, under the current system the imported appliance attracts a tax of 12 per cent, or $84 on the importer's cost of $700, while the Canadian manufacturer pays tax of $108 on the sale price of $900.

Removal of Hidden Tax on Canadian Exports

One of the main purposes of the multi-stage sales tax is to relieve exports of all sales taxes. To do this, the tax will not apply to export sales, and exporters will be allowed to claim a full credit for any tax already paid on purchases of goods and services. Where the exporter does not make any domestic sales or where the tax on domestic sales is less than the tax on purchases in a given period, the exporter would be entitled to a tax refund.

To illustrate how this feature of the tax works in practice, consider a small mining company which buys equipment, diesel fuel, gasoline and other supplies, all for $1 million, incurring tax of $80,000, and which sells the entire year's production in the export market for $2 million. Under the multi-stage tax, the company would not charge any tax on the $2 million export sale, and would be entitled to a full refund of the $80,000 tax paid on the purchases of equipment, fuel and other inputs. In contrast, under the current federal sales tax in which exports are exempt, the firm would pay almost $18,000 of tax indirectly on its inputs – a hidden burden for which there would be no credit or other relief.

In freeing exporters from tax liability on their exported products, the multi-stage tax acts in a manner consistent with Canada's international rights and obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade.

(ii) Compliance and Administration

Compliance costs under the multi-stage tax depend critically on two factors: the breadth of the tax base and the structure of tax rates. Complexity can increase if the base is selective or if different rates are applied to different products. Alternatively, the tax can be simpler if the base is broader and the rate uniform. The multi-stage sales tax need not involve substantial compliance costs for individual firms. With a broad base and uniform rate, there would be no need to keep separate track of taxable and non-taxable goods or of goods bearing different tax rates. Because the tax calculation itself is simple, the reporting forms could be kept short and straightforward, requiring basically little more information than total taxable sales and total taxed purchases.

The actual calculation of tax could be done in one of two ways, depending on whether tax is shown on all sales invoices or is simply included in the sales price. If the tax is shown on invoices, then businesses would add up the tax they charge on their sales and subtract from it the sum of taxes they paid on their purchases.

If the tax applies to virtually all goods and services at a uniform rate, however, there would be no need for a separate calculation of tax on every invoice. Businesses could include the tax in their prices. In this case, they would calculate their tax liability by multiplying their total sales by the rate of tax and then subtracting an input credit equal to their total purchases multiplied by the rate of tax. Because the tax is included in the selling price, the tax and the credits would be calculated by taking a fraction of the total sales and purchases rather than a percentage. A tax at 8 per cent would thus be calculated by taking 8/108ths of the tax-inclusive sales revenues.

To illustrate, consider a business with sales of $1,000 and purchases of $800. Under the first approach, where tax appears explicitly on invoices, a business would charge a tax of $80 on sales and receive a credit of $64 for the taxes appearing on its purchase invoices. Under the second approach, where tax is included in the price, the tax-inclusive sales would be $1,080 and purchases $864. The tax and credits would be calculated by taking 8/108ths of these amounts respectively.

To reduce compliance costs of the multi-stage tax for the small business sector, reporting by small firms would be limited to quarterly statements or, for very small unincorporated businesses, annual statements filed at the same time as their income tax returns. This type of filing schedule will minimize the paperwork and maximize the cash flow advantages for small enterprises. Recognizing their more limited administrative resources, the government proposes to pay a collection fee to small businesses. This could be done in a manner similar to the compensation provided by provinces under their retail tax systems.

While compliance costs for the multi-stage tax will be lower for any firm currently subject to the federal sales tax, the total number of firms paying tax would increase substantially. This is the natural consequence of applying a sales tax through to the retail level – the only point where economic efficiencies can be fully realized. By virtue of these increased numbers the costs of administering the system will necessarily increase, although it is possible to design a reporting and monitoring system that will keep average auditing and processing costs reasonably low. Based on the experience of other countries with similar tax systems, overall administration costs are approximately $1 for every $1,000 of tax collected.

The largely self-enforcing nature of a multi-stage tax – one of its key advantages – helps to constrain these costs. Because one firm's output tax is another firm's input credit, there is a strong incentive for voluntary compliance and for reducing the administrative complexity of the tax.

(iii) Fairness

Fairness in the multi-stage tax has two dimensions:

- the treatment of sectors and firms so that the tax system does not confer any unfair competitive advantage or disadvantage; and
- the treatment of individuals and families so that the effective burden of the tax is distributed fairly.

Both these aspects of fairness are among the most important issues addressed by comprehensive sales tax reform. Treating sectors and firms fairly is critical in maintaining efficiency and avoiding undue complexity. And of course, achieving fairness in the impact of the tax on individuals and families is a basic commitment.

(a) Tax-Exempt and Tax-Free Sales

Traditionally, governments in Canada have provided exemptions from sales tax for particular business sectors and products in order to improve overall tax fairness. Under a multi-stage tax, exemption can be achieved in two very different ways:

- **tax-exempt sales**: a business does not charge tax on its sales and cannot claim an input tax credit for its purchases;
- **tax-free sales**: a business does not charge tax on its sales but can still claim an input tax credit on its purchases.

In countries operating multi-stage taxes, the tax-exempt sales mechanism is sometimes used to assist small businesses and the non-profit sector. It has the effect of completely removing any administrative burden. Businesses and organizations making tax-exempt sales charge no tax and claim no credits. They are not registered taxpayers. In effect, like a household, they are outside the administration of the tax system.

In contrast, the tax-free sales mechanism is used to ensure that exports bear no tax burden. It can also be used to relieve the tax on domestic consumption of particular goods. Businesses making tax-free sales are registered because they claim credits on their inputs.

Tax-free sales completely remove the tax. Tax-exempt sales provide only partial relief from tax. In fact, for firms operating at intermediate levels in the trade chain, tax-exempt sales may increase rather than reduce costs. This may be counterproductive not only for the firm itself, but for its customers and for the economy as a whole.

Consider the example of an exempt sawmill operator. Chart 3.4 illustrates how this exemption at an intermediate point in the production-marketing system distorts the operation of the tax, increases the tax paid, potentially increases the consumer price and, ironically, may work to the competitive disadvantage of the sawmill operator. In this example we assume that the sawmill operator sells lumber exempt from the tax. The logger charges tax of $8 on a sale of $100. The sawmill, now exempt, charges no tax on sales, but also cannot claim credit for the tax paid on its purchases. The furniture manufacturer charges tax of $24 on its sales, but is not able to claim a credit for exempt purchases from the sawmill. As a result, the manufacturer's net tax liability increases from $12 to $24. There is no change to the retailer's tax.

The sum of taxable amounts in this example has increased to $40 from the $32 shown in Chart 3.3 because of the exemption allowed the sawmill. The tax paid increases even though the tax rate has not changed. This additional tax of $8 will be reflected either in higher prices to consumers or in reduced profit margins for business, depending upon market conditions.

From this example, a number of important conclusions can be drawn:

- Tax-exempt sales lead to tax cascading – some elements of the total value of a product are taxed twice. In the example, the manufacturer pays tax on the value already taxed in the hands of the logger. This is unfair and inefficient.

- Tax-exempt sales lead to a discrepancy in the effective tax rate between a particular product and its competition by disrupting the uniform application of the multi-stage tax. Variable effective rates cause prices of comparable products to differ, distorting consumer perceptions of their respective values and giving some products and producers an unfair, tax-induced advantage.

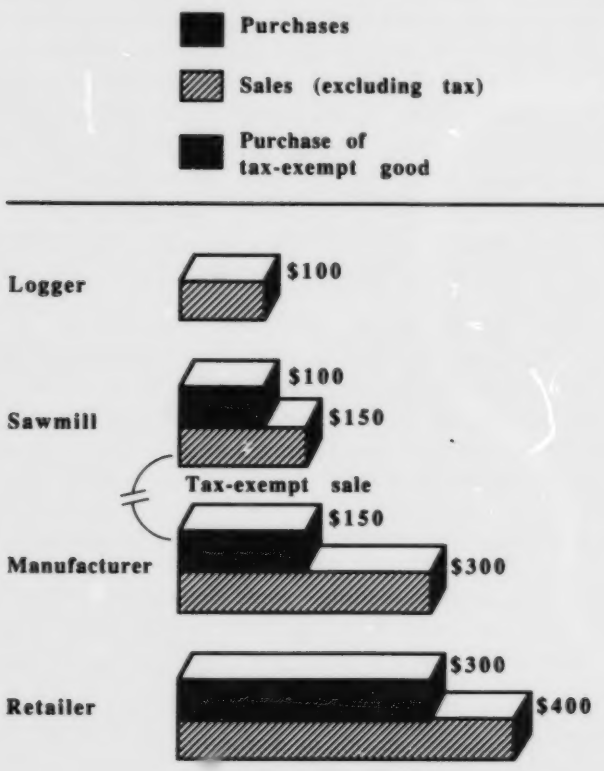
- Tax-exempt sales create more complex record keeping. In the example, lumber must be segregated and tracked separately in the manufacturer's accounts, while other inputs will be taxed and will be eligible for a credit. In effect, the manufacturer now requires a more complex system of record keeping.

- Tax-exempt sales create a strong incentive to minimize purchases from an exempt firm. Thus, in the example, the exemption may work to the sawmill operator's competitive disadvantage.

Chart 3.4

Multi-Stage Sales Tax

An Illustration of Cascading With Tax-Exempt Sales Furniture Manufacture and Distribution



In this example, it has been assumed that, in spite of tax cascading, the manufacturer and the retailer charge the same prices as in the example with no exemptions shown in Chart 3.3. Competition from foreign suppliers who are not affected by tax cascading may prevent the manufacturer and retailer from increasing their prices.

Note: In addition to sale amounts shown, vendors other than the sawmill would charge tax at 8 per cent.

In addition to these consequences, tax-exempt sales would also lead to an increase in the cost of exports and create a bias in favour of imports. In the example, the cost of exports would go up because a manufacturer who exported the table would not be able to claim any credit for the tax-exempt purchases from the sawmill. While there is no tax directly on the sawmill, the sales by the sawmill do include the $8 in tax charged by the logger. The bias in favour of imports is created because an imported finished table that is sold in Canada for a net-of-tax price of $400 would still attract a total tax of $32, as opposed to $40 in the case of the domestically manufactured table.

There are, therefore, convincing reasons for limiting the number of exemptions through tax-exempt sales under a multi-stage sales tax. The harm they cause, in terms of tax cascading, discriminatory treatment of competing products, added compliance problems and distorting effects on the economy result not in increased fairness, but in less.

However, tax-exempt sales can be both fair and efficient in the case of activities that are quite separate from the commercial production and marketing networks of other goods and services. Therefore, the multi-stage tax will not apply to residential rents or the resale of residential homes. Similarly, sales of a non-commercial nature by non-profit organizations and health services and education provided by these institutions will be exempt. Relatively isolated from other marketing and production chains, these exemptions do not give rise to significant complexities or economic distortions. In fact, they simplify administration and compliance.

Some of the adverse consequences of tax-exempt sales illustrated in Chart 3.4 are mitigated if tax relief is provided instead through the mechanism of a tax-free sale. In this event, the sawmill operator, while still not liable for tax on sales, would be able to claim a credit for the tax paid on its purchases. It would be entitled to a net refund of $8. The net tax payable by other businesses in the chain would remain the same, as shown in the chart. The total tax collected would be $32, the same amount collected under a system of no exemptions.

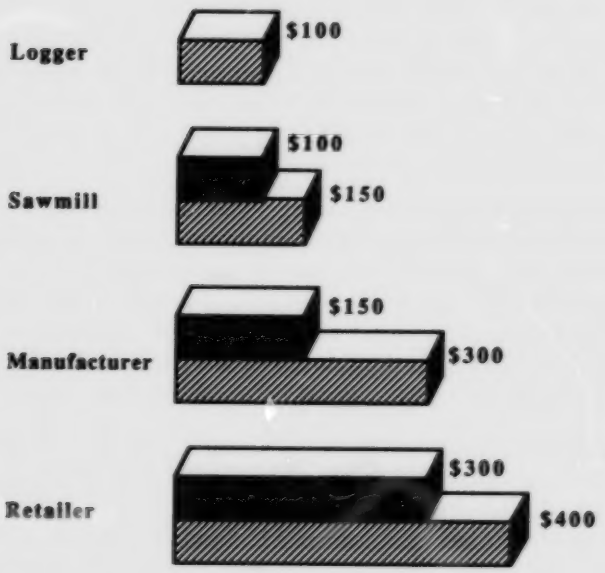
While avoiding the adverse consequences of tax-exempt sales, tax-free sales are of no advantage for an intermediary producer or distributor. The net revenues of the sawmill are the same whether or not its sales are tax-free. If taxable, the sawmill operator would charge $12 in tax on its sale of $150 and the manufacturer would claim an input tax credit for this amount. If tax-free, the sawmill operator would charge no tax and the manufacturer would receive no credit. There is no net difference. However, the sawmill is no better off with a tax-free sale because it forfeits the cash flow advantages of collecting tax at the time of sale and remitting it only at the end of the tax period. In addition, both the sawmill and the manufacturer face the added accounting complexity of tracking separately their tax-free sales and purchases.

In contrast, when sales to final consumers are tax-free, this mechanism results in a tangible tax benefit. As illustrated in Chart 3.5, if the sale by the retailer is tax-free, the net tax collected in the system is reduced to zero. While the retailer charges no tax, full credit is claimed for all the tax collected at earlier points in the chain.

Chart 3.5

Multi-Stage Sales Tax

An Illustration of Tax-Free Sales
Furniture Manufacture and Distribution



	Tax on sales	Input tax credit	Net tax
Logger	$8	-	$8
Sawmill	$12	$8	$4
Manufacturer	$24	$12	$12
Retailer	$0	$24	-$24
Total			$0

Note: In addition to sale amounts shown, the logger, sawmill and manufacturer would charge tax at 8 per cent.

(b) Competitive Fairness and Efficiency

Tax-exempt and tax-free sales for businesses in the production and distribution chain contribute little to competitive fairness and efficiency. Tax-exempt sales lead to cascading and recreate many of the same biases that exist within the current federal sales tax. Tax-free sales overcome these disadvantages. However, purely from the perspective of individual businesses, they are of little benefit. If provided at intermediary points in the production network, they result in no net tax savings. However, if extended to the retail level, they result in the complete removal of tax and provide a benefit to consumers.

This analysis of the impact of tax-exempt and tax-free sales suggests that exemptions do not contribute to competitive fairness and efficiency between firms. The structure of the multi-stage tax and its application on a broad base are the key mechanisms for safeguarding this aspect of fairness.

Set against this argument in favour of a very broad base is the benefit that tax-free sales provide to consumers. When provided for particular goods, they may be a means of achieving greater fairness among individuals.

(c) Fairness to Individuals and Families

The fundamental argument against the use of general sales taxes as a major revenue instrument has always been their disproportionate burden on lower-income consumers. Two options are available to offset this impact in the context of the multi-stage sales tax: to permit the tax-free sale of certain categories of goods or lower the rates of tax applied to them; or to provide refundable tax credits for those in need.

Tax-free sales and multiple rates attempt to reduce the regressive nature of sales taxes by relieving the tax burden on commodities which are regarded as essential and comprise a large part of the expenditures of lower-income people. This approach adapts the structure and application of the tax itself to make it less regressive. In contrast, the tax credit approach addresses regressivity more directly by compensating lower-income earners for the direct impact of the tax.

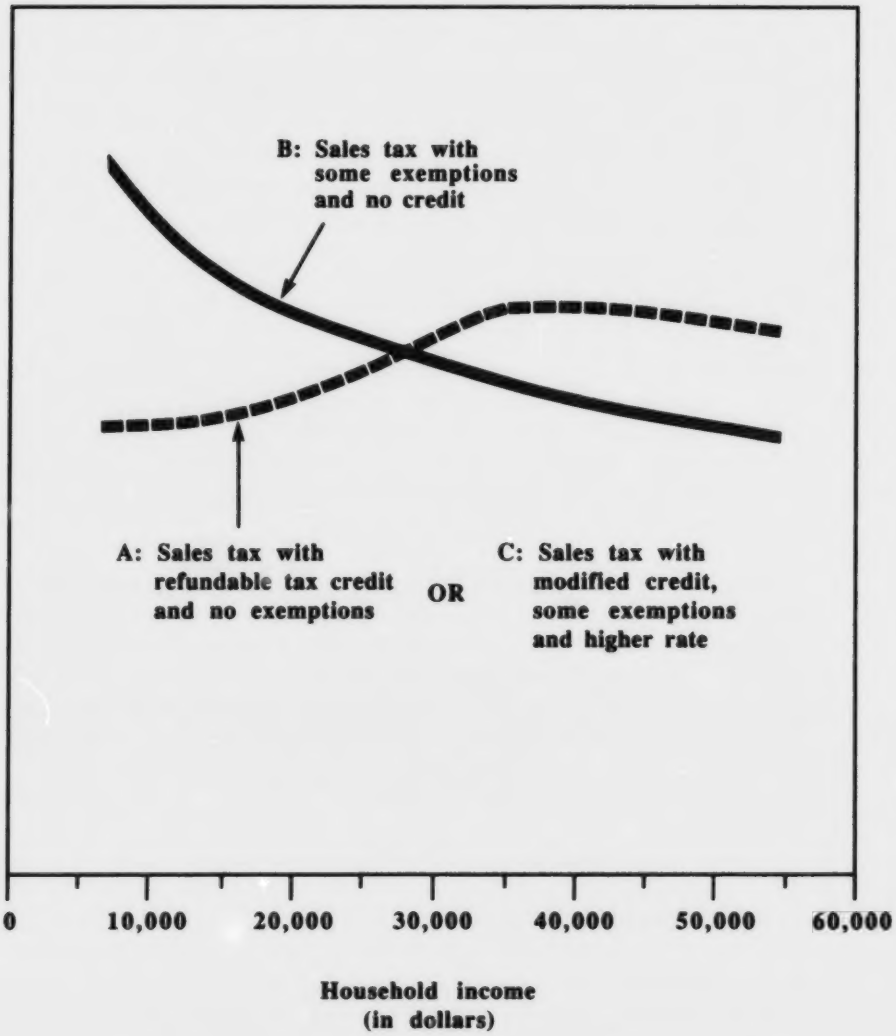
In weighing the relative merits of these two approaches a number of factors must be considered.

Evaluating Exemptions and Credits

Tax-free sales succeed in lessening the burden of sales tax on lower-income individuals and families. By simply removing tax from those goods and services which constitute a relatively much larger part of the expenditures of lower-income groups, exemptions of this kind can provide greater proportionate benefits to those in need than to those in higher-income brackets. However, simply because they spend more on everything, higher-income earners gain more in absolute terms. For

Chart 3.6

Illustration of Refundable Sales Tax Credit and Exemptions



Note: Lines A, B and C are all drawn to yield the same revenues, net of the credit.

example, assuming a tax rate of 8 per cent, tax-free sales for food and clothing would provide a tax saving of $250 for a family earning $20,000, but a reduction of $625 for a family earning $80,000. Exempting food and clothing from sales tax gives higher-income people a greater absolute tax benefit than those at lower-income levels. This is because higher-income people spend more on food and clothing, in particular, more on expensive foods and clothing. Thus, tax is not collected from higher-income Canadians, resulting in substantial forgone revenue. This puts upward pressure on the overall tax rate paid by all.

Credits overcome this problem. They are flexible. They can be targeted directly to those in need and adjusted for family size. They can be paid regularly and in advance of expenditures by households. Chart 3.6 illustrates the comparative effectiveness of exemptions and credits as means of assisting lower-income households. It is clear from the chart that while exemptions assist lower-income households, they are less effective in reducing the overall regressivity of a sales tax. The broken line A shows the impact by household income of a sales tax imposed on a comprehensive base and supplemented by a refundable tax credit. In contrast, line B shows the impact of a sales tax system with exemptions, rather than a credit. It requires a higher rate of tax to raise the same total revenue. The distributional impact of the tax shown in line A can also be achieved by combining these exemptions with a modified credit – in effect, this would become line C. In this event, the resulting rate of tax on all other goods and services would be even higher than in either of the other approaches.

From the perspective of consumers, one of the great advantages of a tax-free sale is its simplicity and familiarity. No special action or initiative is required to benefit from the exemption. The commodity is simply made available on a tax-free basis. This simplicity of access helps to explain the use of exemptions and multiple tax rates in other countries where income tax filing is limited to a relatively small portion of the population.

A further advantage of exemption through tax-free sales is that it provides a way of recognizing horizontal variations in need for certain categories of goods for families with similar incomes. For example, family needs may vary depending on the age of children.

In contrast to most other countries, Canada already operates a sophisticated system of refundable credits as part of the personal income tax. As a result of the introduction of the child tax credit in 1978, a portion of which is now prepaid, and the refundable sales tax credit in 1986, most low-income Canadians already file income tax returns. This provides a channel and the infrastructure needed for the further development of this option within the reformed sales tax system. An enriched sales tax credit, prepaid on a quarterly basis, could be delivered to lower- and middle-income Canadians without additional complexity for them and little or no additional administrative cost. An enriched tax credit could be an important building block for broader efforts in the future to strengthen Canada's income security system.

Finally, while not imposing any additional burden on households, credits simplify compliance for business. They help to avoid the need for additional record keeping required under exemptions to segregate sales into their appropriate tax classifications. Exemptions and multiple rates sometimes involve arbitrary choices and may require vendors to make difficult judgements, potentially creating uncertainty about overall tax liability.

Chapter 4: Options for Implementing the Multi-Stage Sales Tax

The multi-stage sales tax outlined in Chapter 3 could be implemented in the form of a National Sales Tax system, replacing both the current federal sales tax and the existing provincial retail sales taxes. Alternatively, it could be designed to operate only at the federal level, with provinces continuing to collect their own sales taxes separately.

Within the federal-only option, the tax could operate either with or without an explicit tax calculation on each sale invoice. If the tax is to apply to a less than comprehensive base, invoices would be needed to help businesses keep track of taxable and non-taxable sales and calculate their input tax credits by separating taxed from non-taxed purchases.

1. National Sales Tax

Tax reform provides an opportunity for the federal government and those provinces choosing to participate to integrate their sales tax systems into a single national system. A national system would:

- maximize the economic benefits of reform by fully removing the tax on business inputs at both levels of government, thereby strengthening the competitiveness of Canadian industries;
- simplify compliance for taxpayers;
- eliminate duplication of tax administration;
- provide fairer tax treatment of firms, sectors and households.

The National Sales Tax, as a joint federal-provincial tax, would have a number of important design elements:

- a common tax base;
- a uniform federal rate and variable provincial rates;
- invoicing to facilitate the calculation of tax liability and input credits;
- provision for non-participating provinces;
- a single tax administration; and
- refundable federal-provincial credits for low- and middle-income Canadians.

In many respects, the operation of the National Sales Tax would be similar to current arrangements for the personal and corporate income tax system. It would be legislated separately by the provinces and the federal government. The tax would apply to a common range of goods and services agreed upon by the two levels of government. There would be a uniform federal rate across Canada, with flexibility for individual provinces to determine their own rates independently. Under the National Sales Tax, the federal rate would be determined by the same factors outlined in Chapter 3 for the multi-stage tax.

Common Base

To simplify administration and compliance, the National Sales Tax would apply on a common federal and provincial base in all participating provinces.

Without a common base, little tax simplification would be possible. In many ways, the system could become more complex than it is today. The base for application of the federal rate would be uniform across Canada. If a province were to impose tax on a different base, then businesses operating in that province would need to do two separate tax calculations, one for each level of government. The segregation of taxable and exempt sales would be different for each level of government. This layer of complexity would be compounded and spread across the country, to the extent that businesses in any province had sales to and purchases from businesses in other provinces.

If all governments were to have different tax bases, the system would be a national tax in name only. Effectively, it would be unworkable.

Uniform Federal Rate/Variable Provincial Rates

Under the National Sales Tax system, within each province there would be one tax rate. In addition to the federal component of the rate which would be uniform across the country, the National Sales Tax rate applicable in a province would incorporate the rate set independently by the provincial government. Because provinces would naturally retain the right to determine their own rates, the National Sales Tax rate would vary between provinces.

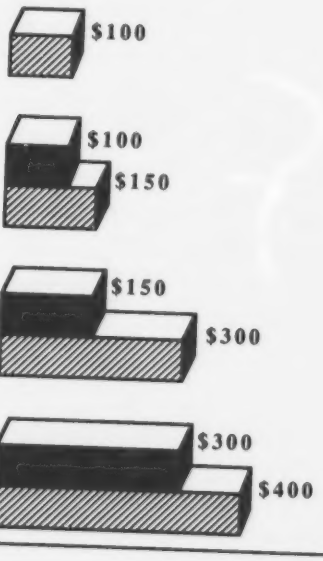
For a business that makes all its sales and purchases within one province, the calculation of the tax would be straightforward. The tax charged on its sales and the credits claimed for its inputs would both be calculated on the basis of the national tax rate applicable in that province.

To illustrate, consider the production-distribution chain from the logger to the furniture retailer operating exclusively within a province which has established a provincial tax rate of 7 per cent in addition to a federal levy of 8 per cent. The tax calculation under the national system is shown in Chart 4.1. As the example shows, the total tax collected is $60, or 15 per cent of the final price to consumers. Replacing the revenues from both the current federal sales tax and the provincial retail tax, $32 – or 8 per cent of the final price – accrues to the federal government and $28 to the province.

Chart 4.1

National Sales Tax

An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution Within One Province



	Tax rate	Tax on sales	Input tax credit	Net tax
Logger	15%	$15.00		$15.00
Sawmill	15%	$22.50	$15.00	$7.50
Manufacturer	15%	$45.00	$22.50	$22.50
Retailer	15%	$60.00	$45.00	$15.00
			Total	$60.00

Notes: • In addition to sale amounts shown, vendors would charge and invoice tax of 15 per cent. Federal rate assumed to be 8 per cent; provincial rate assumed to be 7 per cent.

• The tax on sales and input tax credits shown above are comprised of federal and provincial elements. For example: the sawmill's input tax credit of $15 includes a federal element of $8 (8 per cent of $100) and a provincial share of $7 (7 per cent of $100). The tax on the sales of the sawmill is composed of a federal portion of $12 (8 per cent of $150) and a provincial element of $10.50 (7 per cent of $150).

Where businesses engage in interprovincial trade, the tax would operate on the basis of a destination principle. The National Sales Tax rate applicable on any sale would be the rate that applies in the province to which the goods are shipped.

For example, consider again the previous example in which the logger, sawmill and manufacturer operate in Province A, and the retailer in Province B. Assuming that these provinces levy tax at 7 per cent and 5 per cent respectively, the calculation of the national tax is presented in Chart 4.2. All of the calculations are the same as in the one-province example, except that the manufacturer and the retailer now charge the National Sales Tax at the rate of 13 per cent – the rate applicable in the province to which the goods are shipped and sold. Over all, the tax collected is $52 or 13 per cent of the final price to the consumer.

It should be noted that even though different businesses at different trade levels may have collected taxes at different rates, the national system ensures that the final tax collected on a product is the same as it would be under a combined retail sales tax of 13 per cent in the province in which the goods are consumed. This maintains the important principle that, whatever the flow of goods through intermediaries and provinces, the tax on the product is a constant percentage of the final price to consumers.

Invoicing

To accommodate variable provincial rates, tax would be calculated separately on sales invoices. Without invoicing, it would not be possible for businesses to separate their sales to and purchases from provinces with different tax rates, making it virtually impossible for them to calculate accurately their input credits and overall tax liability. Invoicing for the national system would be similar to that of the current provincial retail taxes.

As a consolidated federal-provincial rate, the National Sales Tax would apply directly to the sale price of a good. This avoids the pyramiding that results when the taxes of one level of government are applied to prices which already include the taxes of the other.

Provision for Non-Participating Provinces

The national system would provide the flexibility needed to accommodate provinces which might decide not to participate. Under the National Sales Tax this could be accomplished quite simply by designating the provincial rate as zero in any such province. However, in non-participating provinces with their own sales tax systems, taxpayers would be required to comply separately with both a federal multi-stage tax and the provincial retail taxes. Where this is the case, opportunities for consolidation and greater efficiency in tax administration would be lost and the compliance burden on retailers would increase.

Tax Administration and Legislation

The National Sales Tax would allow consolidation of 10 federal and provincial tax administrations into one. The tax could be administered through a set of federal-provincial tax collection agreements similar to those for income tax or through some other mechanism. This would allow considerable savings in administrative costs to both levels of government. Uniform guidelines for administration of sales tax across Canada would simplify compliance for businesses.

The tax would be imposed by both the federal and provincial legislatures in a harmonized fashion, along the lines of the income tax system. The provincial component for a national tax to be legislated by the province would be a direct tax, thereby respecting constitutional powers with respect to taxation.

Refundable Sales Tax Credits

Refundable sales tax credits would be provided to offset the relatively heavier impact of the tax on lower- and middle-income Canadians. There is considerable flexibility in the manner in which such credits could be delivered. Provinces would have the option of providing their own credits separately from federal credits, or of developing a joint system. Provinces might also wish to provide compensation to low-income Canadians through means other than the income tax system.

Assessment of the National Sales Tax

The harmonization of the federal and provincial sales taxes into a single National Sales Tax would have the following advantages:

a. All Tax Removed on Business Inputs

Unlike the current federal and provincial sales taxes, a National Sales Tax would remove all tax on business inputs. It is estimated that approximately one-half of current federal sales tax revenues and one-third of provincial sales tax revenues are collected on business inputs.

The National Sales Tax, by removing all such taxes, would significantly strengthen the competitive position of Canadian exporters and remove the bias in favour of imports. It would enhance the overall efficiency of the Canadian economy by eliminating the tax distortions that exist under the current systems at both levels of government.

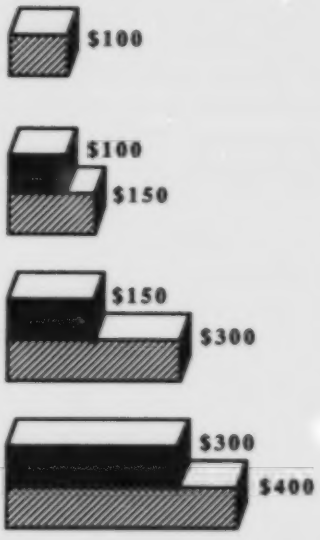
b. Simplicity for Taxpayers – Only One Sales Tax System

A National Sales Tax would be the simplest possible option for taxpayers. Under a national system there would be one tax base, one tax return to file each period,

Chart 4.2

National Sales Tax

An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution Between Provinces



	Tax rate	Tax on sales	Input tax credit	Net tax
Logger Province A	15%	$15.00	-	$15.00
Sawmill Province A	15%	$22.50	$15.00	$7.50
Manufacturer Province A	13%	$39.00	$22.50	$16.50
Retailer Province B	13%	$52.00	$39.00	$13.00
			Total	$52.00

Tax Rates: Federal 8%
Province A 7%
Province B 5%

Notes:
- In addition to sale amounts shown, vendors in or selling into Province A would charge and invoice tax of 15 per cent. Those in or selling into Province B would charge and invoice tax of 13 per cent.
- The tax on sales and input tax credits shown above are comprised of federal and provincial elements. For example: the sawmill's input tax credit of $15 includes a federal element of $8 (8 per cent of $100) and a provincial share of $7 (7 per cent of $100). The tax on the sales of the sawmill is composed of a federal portion of $12 (8 per cent of $150) and a provincial element of $10.50 (7 per cent of $150).
- The manufacturer charges the rate of tax applicable in the province to which the good is to be shipped. In this example, the tax charged is the rate in Province B, 13 per cent (comprised of 8 per cent federal rate + 5 per cent provincial rate).

and one tax administration to deal with. Since provincial sales taxes apply at the retail level and since the reformed federal sales tax will also extend to the retail level, it makes considerable sense to integrate the two systems. With one system, compliance costs would be significantly lower.

c. Savings in Administrative Costs

Under a National Sales Tax the federal and provincial administrations would be consolidated. This is a major advantage in itself, and an important opportunity to achieve lower-cost government. One of the reasons to pursue a joint national system at the outset is that it would allow a smooth and orderly integration of the tax administrations at the two levels of government.

d. Improved Tax Fairness

A National Sales Tax provides an opportunity to achieve greater fairness in the treatment of firms, sectors and lower- and middle-income Canadians.

For businesses, a uniform application of one tax on a broader base would ensure more consistent treatment and fairer competition. The broader base would permit lower rates at both levels of government, enhancing efficiency and simplifying compliance. For consumers, there would be no pyramiding of taxes on the goods they buy. For lower- and middle-income individuals and families, enriched tax credits would help to offset the impact of the tax, thereby enhancing the fairness of the sales tax system.

Other Considerations

While the National Sales Tax provides substantial advantages and opportunities, it also poses significant challenges to the federal and provincial governments. Many of these relate to the transition to the new system rather than to ongoing operations once the system is established.

a. Effect on Previously Untaxed Goods and Services

For obvious reasons, the shift from a narrowly based federal sales tax to a broadly-based multi-stage sales tax will have some impact on the prices of previously untaxed goods and services. This impact would be more substantial if existing provincial retail sales taxes were replaced by a national system at the same time. This one-time increase in the prices of goods and services which are not now subject to tax will be offset, to a certain degree, by price reductions resulting from the lowering of the rate on currently taxable commodities. After a brief period, price trends would return to normal.

b. Single National Tax Base

Under a National Sales Tax, the federal and participating provincial governments would have to agree to a uniform base; all items exempt from tax in the base for one jurisdiction would be exempt for all other participating jurisdictions. While each jurisdiction would retain flexibility to adjust unilaterally its own rate of tax, it would not be possible to make unilateral changes in the tax base. If a government wanted to provide targeted assistance for purchases of particular goods and services, it would have to be through a mechanism other than changes to the National Sales Tax base.

c. Allocation of Tax Between Provinces

For proper allocation of revenues among provinces, vendors will be required to separate their sales and purchases by province and to report tax on that basis. Rules will also have to be developed to determine allocation of tax on cross-border flows of services such as transportation and telecommunications.

2. Federal Sales Tax Reform

Should a consensus with the provinces on a national system not be achievable, the government will replace the current federal sales tax with a federal-only multi-stage tax. Tax reform that is limited to one level of government cannot, of necessity, fully achieve all the benefits offered by truly national reform. However, a new sales tax at the federal level would meet many of the goals of tax reform. It would represent an important step forward in tax simplification, tax fairness and in improving Canada's industrial competitiveness.

The government will consider two alternative mechanisms for a federal-only multi-stage tax.

- A federal Goods and Services Tax which would be levied at a single rate on virtually all goods and services in Canada, with minimal exemptions. This system could operate without invoices.

- A federal Value-Added Tax (VAT) which would allow greater flexibility in deciding which goods and services would be taxed but at the cost of additional paperburden to separate taxable from exempt transactions. Invoices would be required.

These mechanisms are both variants of the multi-stage sales tax discussed in Chapter 3, and have many common elements. The discussion that follows outlines the distinctive features of each approach.

(i) Federal Goods and Services Tax

A federal Goods and Services Tax, applied at a uniform rate to virtually all goods and services in Canada, would not require a separate tax calculation on each invoice. Since the tax base would be comprehensive, businesses could either include the tax in their prices or identify it separately and apply it at the time of purchase. In either event, to calculate their tax liability, businesses could take their total taxable sales multiplied by the tax rate and subtract from it an input tax credit equal to their total taxed purchases multiplied by the tax rate.

As outlined in Chapter 3, when prices are tax-inclusive, the tax is calculated by taking a fraction of sales and purchases rather than a percentage. The calculation on this basis is illustrated in Chart 4.3. The tax collected from any one business and the total tax are the same as they would be were tax charged separately on each invoice.

Since virtually all domestic sales and purchases would be subject to tax, a business's tax liability for a period could be calculated using information from the books of account already maintained by firms. This would simplify compliance and keep business costs down.

A federal tax structured in this way can operate in parallel with provincial retail sales tax systems. Retailers would be likely to include the federal tax in their prices and the provincial tax would be applied on that price at the time of sale. In this event, as the federal tax would not be shown separately on the sales invoice, there would be no need for any changes to cash registers. From the perspective of the vendor, the relationship between the operation of the federal and provincial tax systems would remain much the same as it is today.

A federal Goods and Services Tax would be applied on a comprehensive base. It would include a substantially enriched refundable sales tax credit for lower- and middle-income Canadians. The tax credit would be structured along the lines of the current sales tax credit. It would vary by family size and would be gradually phased out through the middle-income ranges.

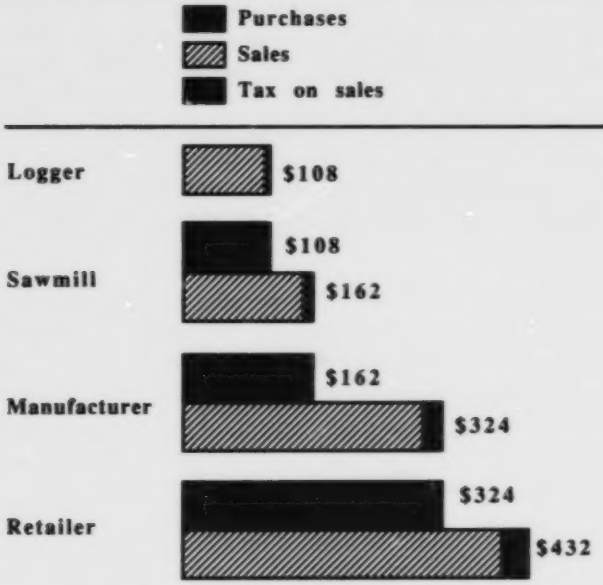
In addition, this tax would include a tax collection fee to small businesses to compensate them, in part, for the costs of compliance. The fee to small businesses could be in the form of a credit against their sales tax payable for each return filed.

A broadly-based federal Goods and Services Tax would achieve many of the goals of federal sales tax reform. It would promote economic efficiency and competitiveness and remove all the distortions of the existing federal sales tax. By minimizing exemptions and utilizing a single rate, it would be the simplest approach from the perspective of both tax administration and taxpayer compliance. This simplicity is especially important in light of the fact that taxpayers at the retail level would be dealing with two different sales tax systems – the federal Goods and Services Tax and the provincial retail sales tax. Finally, the

Chart 4.3

Federal Goods and Services Tax

An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution



	Tax on sales	Input tax credit	Net tax
Logger	$8		$8
Sawmill	$12	$8	$4
Manufacturer	$24	$12	$12
Retailer	$32	$24	$8
Total			$32

Note: For the purpose of this example, the tax rate is assumed to be 8 per cent. Because the tax is included in the selling price, unlike the retail sales tax which is added to the selling price, the tax rate is expressed as a fraction rather than a percentage. Therefore, a tax of 8 per cent would be calculated by taking 8/108ths of the tax-inclusive selling price. If the tax-inclusive selling price is $432, the tax would be 8/108 x $432 = $32.

inherent regressivity in a broadly-based sales tax would be eliminated through the enhancement and prepayment of the refundable sales tax credit.

The major disadvantage of a federal Goods and Services Tax is that it does not provide the flexibility to exempt particular products or sectors of the economy. This is feasible only under a system with tax invoicing.

(ii) Federal Value-Added Tax

The federal Value-Added Tax would also be a broad-based tax. However, the explicit invoicing of tax would allow the government the flexibility to exempt selected goods and services or selected classes of business operators. This system would be similar to those operating in European countries and several other countries around the world.

Businesses would charge the tax on their taxable sales and would be allowed to claim an input credit for any taxes paid on their purchases. However, given that some of the purchases may not have borne tax at all, businesses would need to substantiate their input credit claims by invoices showing the tax charged.

In general, businesses would not include the federal tax in their prices but would add it on separately at the time of sale. This would be particularly the case for businesses that make taxable as well as exempt sales or those making sales to other businesses. In the former case, invoicing of tax would facilitate segregation of taxable from exempt sales. In the latter case, the business purchasers would need invoices showing tax charged in order to be able to claim their input credits.

How much the existing refundable sales tax credit would be enhanced under this option would clearly depend on how far the tax base is broadened. To the extent that essential items of consumption were not taxed, the credit would not have to be increased as much. Similarly, to the extent small businesses were exempted from tax, there would be no need to provide a collection fee.

A federal VAT applied to a less-than-comprehensive base would require a higher rate of tax to achieve given revenue objectives. For example, food and clothing represent 17.6 per cent of a fully comprehensive base for a federal VAT. To relieve these items from tax and yet generate the same revenues would require an increase in the overall rate from 8 per cent to 9.7 per cent.

The federal VAT would also remove the inefficiencies of the current federal sales tax. First, because the federal VAT would extend to the retail level, it would apply uniformly to taxable goods and services that flow through different production-distribution channels. Second, it would permit removal of virtually all tax on business inputs and thus strengthen the competitive position of Canadian firms. Third, it would eliminate the bias in favour of imports. In addition, there would be gains in economic efficiency, though not to the same extent as under a tax applied on a comprehensive base.

The main disadvantage of this option is the additional paperburden and compliance costs it imposes on businesses. In fact, if the exemptions were

numerous, the tax could become extremely difficult for retailers to comply with. Retailers would have to cope with two sales tax systems – a federal VAT and a provincial retail sales tax – each with different tax rates and tax bases. Retailers would have to keep track of their sales in four categories: sales subject to both federal and provincial taxes; sales subject to federal tax only; sales subject to provincial tax only; and sales exempt from both taxes.

Cash registers are currently designed to segregate taxable and exempt sales under only one tax. Many may not be able to keep track of sales in four categories, requiring retailers to replace them with more highly sophisticated machines.

3. Summary

The options for a multi-stage sales tax being considered by the government are a National Sales Tax, integrating the federal and provincial sales tax systems, or a federal-only system in the form of either a Goods and Services Tax or a Value-Added Tax. The National Sales Tax would apply on a common federal and provincial base. The tax rate would combine a uniform federal rate and a provincial rate determined by each province. Tax would be calculated separately on each invoice. Refundable sales tax credits would be provided under the system. The administration of current federal and provincial systems would be consolidated into one.

A federal-only tax would adequately meet the key requirements of a sound and beneficial sales tax, although not as fully as a national system. A federal Goods and Services Tax offers an option that is relatively simple to comply with, requiring no separate tax calculation on each invoice, but lacking the flexibility to provide exemptions. That flexibility could be met by a federal Value-Added Tax, but at a cost in terms of complexity and paperburden.

Each option is far better than the current federal sales tax and would be a major improvement in Canada's tax system.

Chapter 5: Conclusion

The existing federal sales tax system is out of date and must be reformed. Its consequences for the Canadian economy are growing more serious in the face of an increasingly competitive trading environment. There have been wide-ranging discussions about reform over the years and many views expressed. The time has come to move the debate forward.

The government will implement a broad-based multi-stage sales tax. Its implementation is an essential element of comprehensive tax reform. Its design by legislators will be based upon one of the alternatives set out in this document. Regarding the choice between alternative mechanisms for such a tax, the government proposes to examine the option of the National Sales Tax with the provinces who have expressed initial interest in building a joint system along these lines. The National Sales Tax offers important advantages for economic efficiency and tax simplification. It is an opportunity to improve tax fairness.

Clearly, reform of this kind, involving this option or others, could be sweeping, involving the implementation of an entirely new tax and the replacement of 10 existing systems. There are a number of major issues to be addressed. To provide an opportunity to explore these issues with the provinces, the government has adopted a two-stage approach to comprehensive tax reform. Federal and provincial Finance Ministers will meet in the fall of this year to continue their discussions on sales tax reform. In preparation, a working group of officials from the provinces and the federal government will begin work this summer.

The new multi-stage tax will affect individual Canadians and groups, organizations and businesses across Canada. Their views on the implementation of the new sales tax are essential. Ongoing consultations between the Minister of Finance and representatives of business, labour and the non-profit sector will provide an important opportunity for discussion. As the preparatory work for implementing sales tax reform proceeds, officials of the Department of Finance will place a high priority on providing opportunities for consultation with interested groups and organizations. These discussions will help to clarify important technical issues regarding the application of the sales tax to individual sectors. The Standing Committee on Trade, Finance and Economic Affairs will also wish to examine the question of sales tax reform. Its hearings will serve as an important forum for public discussion.

On the basis of these discussions and those with the provinces, the government will move ahead in stage two of its plans for comprehensive tax reform to put in place a new sales tax – on either a national or a purely federal basis. Coincident with the introduction of the new system, a substantially enriched refundable sales tax credit

will be implemented. At the same time, there will be further changes to the personal income tax system, including the elimination of the surtaxes and adjustments to the rate structure.

A new sales tax will strengthen the national economy. It will enhance competitiveness and growth. It will help to provide jobs. The system will simplify compliance for business and it will be fair to individual Canadians and their families.

A new sales tax and major reforms in the corporate and personal income tax system represent a comprehensive plan to provide Canadians with a tax system that is more efficient and more easily understood. The tax system will provide a more reliable foundation on which the government can build new efforts to pursue the other priorities of Canadians. And most important, the tax system will be fair.

Annex I

The Multi-Stage Sales Tax
Details of the Proposal

Table of Contents

Introduction 67

1. Basic System 69

2. Liability for Tax 71

   2.1 Person 71
   2.2 Taxable Activity 71
   2.3 Taxation Period 72

3. Taxable Supplies 73

   3.1 Basic Approach 73
   3.2 Key Concepts 74
      (a) Supply 74
      (b) Taxable Supply 74
      (c) Tax-Exempt Supply 74
      (d) Tax-Free Supply 75
      (e) Supplies Made in Canada 75
      (f) Amounts Receivable 75

4. Input Tax Credit 79

   4.1 Basic Approach 79
   4.2 Amounts Payable 79
   4.3 Imports 80
   4.4 Apportionment Rule for Input Costs 80
   4.5 Non-Creditable Supplies 81
      (a) Recreational Equipment or Facilities 81
      (b) Personal or Living Expenses 81
      (c) Passenger Vehicles 82
   4.6 Employee Benefits 82
   4.7 Capital Property 83
      (a) Charities, Non-Profit Organizations and Governments 84
      (b) Other Taxpayers 84

5. Non-Residents 87

   5.1 Basic Approach 87
   5.2 Non-Resident Performers 87
   5.3 Residence 87

6. Exports 89

6.1 Goods 89
6.2 Intellectual Property 89
6.3 Services 89
6.4 Personal Exports 90

7. Imports 91

7.1 Goods 91
7.2 Services 91

8. Transportation and Travel 93

8.1 Passengers 93
(a) Air Transportation Tax 93
8.2 Freight 94
8.3 Travel Agents, Travel Wholesalers and Tour Operators 95

9. Other Provisions and Operational Aspects of a Multi-Stage Sales Tax 97

9.1 Other Provisions 97
(a) Exemption for Small Vendors 97
(b) Partner Expenses 97
(c) Employee Expenses 98
(d) Bad Debts 98
(e) Gambling and Lotteries 98
(f) Real Property and Intellectual Property Rights 98
(g) Provincial Sales Taxes 99
(h) Used Goods 99
(i) Non-Arm's-Length Transactions and Appropriation for Personal Use 100
(j) Gifts 101
(k) Discount Coupons 101
(l) Manufacturer's Rebates 102
(m) Co-operative Advertising 102
(n) Gift Certificates and Tickets 102
(o) Credit and Debit Notes 103
(p) Returned Goods 103
(q) Cash and Volume Discounts 103
(r) Co-operatives 103
(s) Telecommunications 104
(t) Agents 104
(u) Disbursements 104
(v) Holdbacks 105
(w) Transfer of a Business as a Going Concern 105
(x) Security Interests 105
(y) Personal Representatives 106

9.2 Operational Aspects of a Multi-Stage Sales Tax 106
(a) Reporting Entity 106
(b) Payments/Refunds 106
(c) Interaction with Income Tax Act 106
9.3 Transitional Provisions 107
(a) Rebates of Federal Sales Tax 107
(b) Existing Contracts 107
(c) Transactions Straddling the Start-up Date 108

10. Charities, Non-Profit Organizations and Government Bodies 109

10.1 Basic Approach 109
10.2 Charities 109
10.3 Non-Profit Organizations and Government 110
10.4 Health Sector Exemptions 111
10.5 Educational Services Exemption 111
10.6 Self-Supply Rules 112
10.7 Invoicing of Tax-Exempt Supplies 112

11. Real Estate 113

11.1 Basic Approach 113
11.2 Tax-Exempt Supplies 113
(a) Residential Rents 114
(b) Sales of Used Residential Dwellings 114
(c) Personal-Use Real Property 115
(d) Sales and Rentals by Charities, Non-Profit Organizations and Governments 115
11.3 Other General Rules 115
(a) Supplies in Canada 115
(b) Definition of Real Property 116
(c) Timing of Amount Receivable 116
(d) Certification Requirement 116
(e) Other Rules 116
11.4 Examples 117

12. Financial Services 119

12.1 Basic Approach 119
12.2 Definitions 119
(a) Financial Services 119
(b) Financial Instruments 120
(c) Financial Institutions 120
12.3 Financial Activities of Non-Financial Businesses 121
(a) Deferred Payment Arrangements 121
(b) Insurance Agents' Commissions 121
(c) Payments for Financial Services 121
(d) Financial Service Fees Paid to Non-Residents 123
(e) Non-Financial Services Supplied by Financial Institutions 123

(f) Property and Casualty Premiums 123
(g) Leasing 124
(h) Options 124

13. Financial Institutions 125

13.1 Introduction 125
13.2 General Concepts 126
(a) Sales Tax Base of a Financial Institution 126
(b) Adjustment for the Cost of Financial Capital 127
(c) International Aspect 128
(d) Provincial Allocation 128
13.3 General Rules for All Financial Institutions 129
13.4 Banks, Trust and Loan Companies and Financial Co-operatives 130
(a) Intermediation 130
(b) International Operations 131
13.5 Traders and Dealers in Securities 131
(a) Market Intermediation 131
(b) International Operations 132
13.6 Insurance Companies 133
(a) General Rules 133
(b) Pooling of Risk Capital 134
(c) Provision for Claims – Life Insurers 134
(d) Provision for Claims – Property and Casualty Insurers 134
(e) Policy Dividends and Rebates 135
(f) Supply in Canada of Insurance and Other Financial Services 135
(g) Reinsurance 136
(h) Provincial Premium Taxes 137
(i) Segregated Funds 137
13.7 Special Rules 137
(a) Bad and Doubtful Debts 137
(b) Allowance for Equity Funds 138
(c) Connected Corporations 139
(d) Funds Invested in a Connected Corporation 139
(e) Other Transactions with Connected Corporations 139
(f) Investment in Non-Financial Assets 140
13.8 Investment Intermediaries 140
13.9 Administrative Considerations 141
13.10 Transitional Provisions 141

Introduction

Chapter 3 of this paper describes in general terms the structure and operation of a broad-based multi-stage sales tax. Chapter 4 outlines three different mechanisms for implementing this type of tax: first, an integrated federal and provincial sales tax system referred to as the National Sales Tax; second, a federal Goods and Services Tax ("federal GST"); and third, a federal Value-Added Tax ("federal VAT").

Regardless of which variant is chosen, there are many common elements. This Annex provides a technical elaboration of the common elements of a multi-stage sales tax, including who will be subject to the tax, how it will be calculated and when it will be payable. It discusses concepts and terms essential to a detailed understanding of a multi-stage sales tax.

The information in this technical Annex is intended to assist Canadians in understanding how a multi-stage sales tax will operate, with a view to facilitating consultations on the detailed design of the new sales tax system.

Section 1: Basic System

As outlined in Chapter 3 of this paper, a multi-stage sales tax is in concept equivalent to a single-stage retail tax – it is a tax on final domestic consumption of goods and services. However, a multi-stage sales tax is more effective in ensuring that tax applies only on final consumer sales and that all business inputs are thus relieved from tax.

Under a multi-stage sales tax each taxpayer in the production, processing and distribution chain pays tax on his or her taxable sales but receives an input tax credit for any tax paid on purchases. Effectively, only the value added by each taxpayer is subject to tax, and this amount is taxed at each stage in the production-distribution process rather than only at the point of final delivery of goods and services to consumers as under a single-stage retail tax. Any tax collected by one taxpayer on a sale to another taxpayer is, however, refunded or credited to the second taxpayer. Since a multi-stage sales tax is a tax on domestic consumer expenditures, the tax would apply to imports but not to exports.

These are the broad elements of a multi-stage sales tax. To apply these elements in a complex economy like Canada's, with its great variety of ways in which business is conducted, will require detailed rules to ensure the smooth and effective working of the system. This Annex provides a description of these rules and how they would apply.

Invoice Requirement

Before proceeding with the detailed commentary, it is important to review the key technical difference between the different variants for implementing sales tax reform – that is, the invoice requirement.

No special invoice requirement would be needed under a federal GST to substantiate input tax credit claims. Under such a system, almost all of a taxpayer's domestic purchases of goods and services would bear tax. With such a broadly-based system, the taxpayer would automatically become entitled to an input tax credit on the purchase price of most goods and services acquired in Canada even though the taxpayer would not have direct evidence in the form of an invoice that his supplier in fact was liable for tax on the transaction.

While a federal GST would not have an invoice requirement, taxpayers nevertheless would be expected to maintain proper records of their purchases and sales. To verify input tax credit claims, taxpayers would be required to maintain evidence of amounts paid or payable, which could be in the form of invoices,

bills of account, written contracts, cancelled cheques, receipts or other similar documents.

A multi-stage sales tax with significant producer or product exemptions, or more than one rate of tax, such as a National Sales Tax or a federal VAT, would require a different record-keeping structure since taxpayers would not know, in the absence of appropriate invoices, whether any particular purchase bore tax or the rate of tax, if any, that did apply. Consequently, any such tax would require that taxpayers obtain invoices from their suppliers to substantiate their input tax credit claims. These invoices would indicate the amount of tax charged or, in some cases, only the tax rate if the amount is tax-inclusive and all items covered by the invoice are taxable at the same rate. Invoices would also show the taxpayer's registration or account number. This number would indicate whether or not the supplier is actually a taxpayer, for purposes of auditing input tax credit claims.

Section 2: Liability for Tax

There are a number of inter-related concepts involved in computing a person's net tax liability under a multi-stage sales tax.

Under such a tax, every **person** will be liable to pay tax on all **amounts received or receivable** by the person for **taxable supplies** made in Canada in the course of a **taxable activity**. Tax will be remitted on a **taxation period** basis. A taxpayer will be able to claim a credit for any tax paid or payable on the purchase of taxed goods and services (referred to as an **input tax credit**) in determining his or her net tax liability or refund. The concepts of supply, taxable supplies, supplies made in Canada and amounts receivable for supplies are discussed in Section 3. Section 4 deals with the input tax credit. The other terms underlined above are described below.

2.1 Person

The term "person" will be very broadly defined to include any individual, partnership, corporation, trust, estate, society, union, club, association, organization or other body of any kind, including the federal and provincial governments. The key difference from the corresponding definition in the *Income Tax Act* is that a partnership will be taxable at the partnership level rather than at the level of individual partners.

2.2 Taxable Activity

To be subject to tax, a person must be engaged in a "taxable activity". In most cases, this will mean that a person must be carrying on a business before he or she is subject to tax and, for these purposes, carrying on business will have the same meaning as in the *Income Tax Act*. However, since the tax is on consumption rather than profits, it will also apply to commercial sales by persons who may be exempt from taxation under the *Income Tax Act*, such as charities, non-profit organizations and government bodies. The term taxable activity will also include any activity that involves the sale or rental of commercial real property or sale of new housing, but not most other sales or rentals of residential property.

The definition of taxable activity will specifically exclude any activity to the extent that it relates to the supply of tax-exempt goods and services. These are the goods and services that will not be subject to tax. Tax-exempt supplies are discussed in Sections 10 and 11 and include certain goods and services provided by non-profit

organizations such as charities and educational institutions. The supply of certain health services, most residential rentals and sales of used residential dwellings will also be exempt.

Under a multi-stage sales tax, persons engaged in a taxable activity will be taxpayers.

2.3 Taxation Period

A taxpayer will calculate his or her net tax liability or refund due on a periodic basis. Following each taxation period, a taxpayer will be required to file a tax return, and remit any tax due or claim a refund.

Except for individuals with small amounts of sales, taxation periods will be either a month or a quarter. Most taxpayers will file quarterly. Their quarterly periods will be based on their fiscal year for income tax purposes, as opposed to the calendar year. Taxpayers whose annual taxable sales exceed an annual threshold ($6 million, for example) will file monthly. Where an associated group's annual sales exceed this threshold, all members of the group will file monthly. Both quarterly and monthly filers will be required to file returns within one month following their respective taxation periods.

Taxpayers who are individuals with small amounts of sales will be able to file their returns and remit the tax annually. To take advantage of annual filing, an individual will be required to choose a common fiscal year-end for all of his or her taxable activities. Annual filing will be allowed if, for either the current or previous year (or, in start-up situations, the current year), the individual has taxable sales of less than $50,000 and net tax payable of less than $1,000. The individual's annual tax return will be due within 120 days of the end of his or her fiscal year. For individuals with calendar fiscal years, this time will correspond with the due date for income tax returns.

Taxpayers who qualify for annual or quarterly filing will be allowed to elect to file monthly. This option will benefit taxpayers who are regularly in a refund position, especially exporters. The election will take effect in the first month of a fiscal period and the taxpayer will be required to continue filing on that basis for the rest of that fiscal period.

Section 3: Taxable Supplies

3.1 Basic Approach

Sales of goods or services are referred to as "supplies" under a multi-stage sales tax. The tax will apply to the amounts received or receivable for taxable supplies made in Canada by a taxpayer in the course of a taxable activity. In computing net tax liability or refund, the taxpayer will be able to claim a credit for any tax paid or payable on the purchase or importation of taxed goods and services.

The net tax liability of a taxpayer for a taxation period will be the difference between the following two amounts:

A. The tax charged on all amounts received or that became receivable by the taxpayer in the taxation period in respect of taxable supplies made in Canada by the taxpayer in the course of any taxable activity.

B. The tax paid or payable on purchased goods or services to the extent they were acquired for use in a taxable activity. (This includes the tax element in all amounts paid or that became payable by the taxpayer in the taxation period in respect of taxable supplies made in Canada to the taxpayer, and also the tax paid on all goods imported into Canada by the taxpayer.)

Broadly speaking, then, the net tax liability of a taxpayer is the difference between tax on taxable sales and tax included in taxed purchases; that is, the tax effectively applies to the value added by the taxpayer in the course of a taxable activity.

A general principle in determining the tax liability of taxpayers will be that, as far as possible, there should be a matching (in terms of both the timing and the amount) of tax charged and credits claimed for transactions between taxpayers.

An amount will become taxable at the earlier of either the time the amount is received or the time the amount becomes receivable. Conversely, in determining a taxpayer's input tax credit, tax in respect of an amount will become creditable at the earlier of either the time of payment or the time the amount becomes payable. Also, a vendor will be taxable on the full sale price without any deduction for reserves (e.g., for proceeds of sale not yet received), since the purchaser will be able to claim an input tax credit in respect of the full purchase price.

3.2 Key Concepts

(a) Supply

The concept of supply is central to an understanding of a multi-stage sales tax system. The term covers a broad range of transactions involving the provision of property or services. Its definition will include any sale, transfer, lease or disposition of property, any provision of service, and any agreement to provide any property or service.

Although the definition of supply will be very broad, there will be no tax consequences to making a supply in the course of a taxable activity until an amount is received or becomes receivable for that supply. For example, where a taxpayer delivers property for sale on a consignment basis, no amount will be considered as receivable by the taxpayer until the property is sold by the consignee. Similarly, while a vendor's acknowledgement of the receipt of a purchase order will be a supply, as it is an agreement to provide property or service, no amount will be taxable to the vendor until an amount is received or becomes receivable in respect of that supply.

(b) Taxable Supply

Tax will be payable only on taxable supplies. A taxable supply will include any supply other than a tax-exempt supply or a tax-free supply. These two terms are described below.

(c) Tax-Exempt Supply

Vendors will not be required to pay tax on tax-exempt supplies. However, a person making tax-exempt supplies of goods and services will not be able to claim any input tax credits in respect of taxed purchases acquired for use in making such supplies.

Tax-exempt supplies will include the provision of certain goods and services by non-profit organizations such as charities, educational institutions and certain government bodies, and the provision of certain health services (see Section 10). Also exempt will be most residential rentals and sales of used residential dwellings (see Section 11). Consideration could be given to treating other supplies as tax-exempt although this would be very difficult to administer under a federal GST.

For taxpayers that are not financial institutions, the receipt of interest or dividends and gains realized on the disposition of financial instruments will also be tax-exempt and thus will not be subject to the sales tax. These aspects are discussed in more detail in Section 12.

However, the supply of financial services by financial institutions will be subject to tax. The application of tax to financial institutions is discussed in Section 13.

(d) Tax-Free Supply

Vendors will also not be required to pay tax on tax-free supplies. However, unlike the treatment of tax-exempt supplies, a person making tax-free supplies of goods and services will be able to claim input tax credits in respect of any taxed purchases to the extent that they are for use in making such supplies.

Exports of goods and services will be tax-free (see Section 6). This will ensure that the tax applies only to goods and services consumed in Canada and that exports are completely relieved of the tax.

Consideration could be given to treating other supplies as tax-free, although this would be very difficult to administer under a federal Goods and Services Tax.

(e) Supplies Made in Canada

Tax will apply only where a taxable supply is made in Canada. In determining whether a transaction takes place in Canada, separate rules will apply depending on whether the supply involves personal property, services or real property. For these purposes, personal property will mean any property other than real property. A supply will be deemed to be made in Canada if:

(a) in the case of personal property, it is delivered or made available in Canada;

(b) in the case of a service, it is performed in Canada; and

(c) in the case of real property, it is situated in Canada.

Importations of goods into Canada will be subject to tax at the border on their duty-paid value. Certain importations of services will also be subject to tax, as discussed in Section 7.

The definition of Canada for purposes of the tax will be generally identical to the definition in the *Income Tax Act*. However, for imported goods, the *Customs Act* definition will be used so that the tax and any customs duty will be collected at the same time.

(f) Amounts Receivable

The tax liability for a supply will arise in the taxation period in which an amount is received or becomes receivable for the supply. Several provisions will specify when an amount becomes receivable by a taxpayer. These timing rules will be the same whether or not there is any special invoicing requirement. An amount will be considered to have become receivable at the earliest of the following times:

(1) Invoiced Supplies

For supplies covered by an invoice, the date on which the invoice is issued. Where the date appearing on the invoice precedes the actual

date of issuance, the date of the invoice will be used. If there is an undue delay in issuing an invoice for a taxable supply of services, the date the invoice would have been issued but for the undue delay will be used. This test will be similar to the one contained in paragraph 12(1)(b) of the *Income Tax Act*.

(2) Agreements in Writing

For supplies made under a lease, contract or other agreement in writing, the date on which the amount becomes due and payable to the taxpayer pursuant to the written agreement.

(3) Delivery

For sales of personal property, the date of delivery. Consequently, if this date precedes the date of an invoice or the date stipulated under a written agreement, the date of delivery will be treated as the time of sale.

(4) Real Property

For sales of real property, the earlier of the date on which ownership is transferred or the date on which the purchaser takes possession of the real property.

In most cases the time for including an amount in calculating a tax liability under the above rules will coincide with the time at which the transaction is normally recorded in the taxpayer's books of account.

The following example illustrates these rules. Assume a manufacturer sells goods to a wholesaler. An amount would become receivable with respect to the sale on the earliest of:

(a) if an invoice was issued, the earlier of the date of the invoice or the date on which the invoice was issued;

(b) the date of delivery; or

(c) if the sale was governed by an agreement in writing, the date on which an amount becomes due and payable to the taxpayer under the agreement.

To facilitate taxpayer compliance, consideration will be given to allowing the rule described in paragraph (1) – i.e., the date on which an invoice is issued – to override the rules described in paragraphs (2) and (3) where the taxpayer issues an invoice within a specified number of calendar days (say, for example, 14) of the date on which the amount would otherwise become receivable. As a result, the date of delivery would not be relevant in the above example if an invoice were issued within 14 calendar days of that date.

There will be several exceptions to the above rules to deal with specific circumstances. First, for construction contracts, an amount will become receivable

when it is due and payable to the contractor under the terms of the contract. (Otherwise, the delivery by the contractor of construction materials to the customer's job site could trigger a tax liability to the contractor at the time of delivery.) Second, in the case of supplies such as sales of metered gas where goods are delivered more or less continuously throughout a billing period, the tax will apply only as the charges are invoiced to the customers. Third, in the case of sales made through a coin-operated machine, the date on which the operator removes any money from the machine will be the date an amount becomes receivable.

Section 4: Input Tax Credit

4.1 Basic Approach

Businesses, in determining their net tax liability, will be able to recover any tax paid or payable on their business inputs. This will be accomplished by determining, for each taxation period, an "input tax credit". This input tax credit will be the total of:

(a) the tax paid or payable on purchases of taxed goods and services in Canada; and

(b) the tax paid at the border on goods imported into Canada, to the extent such goods and services were acquired for use in a taxable activity.

The input tax credit will be subtracted from the tax payable by the business on its taxable sales for that period in order to determine the business's net tax liability or refund.

Since an input tax credit would be claimed only with respect to a purchase which has borne tax, the following payments would not be included in determining a taxpayer's input tax credit:

- payments in respect of wages and other remuneration. Contributions to pension plans, deferred profit-sharing plans and other deferred compensation plans, pension payments, retiring allowances and other similar payments for the benefit of employees will be treated like wages, and thus will not give rise to any credit entitlement.
- payments in respect of interest and dividends.
- tax-exempt and tax-free supplies made to a taxpayer. These supplies, by definition, will not be taxable to the vendor and, accordingly, would not entitle the purchaser to any input tax credit.
- federal, provincial and municipal taxes, licence fees, fines, penalties and other statutory levies.

4.2 Amounts Payable

Input tax credits will be claimable in respect of amounts paid or payable for taxable supplies made in Canada to a taxpayer.

Under a system that does not rely on invoices, such as a federal GST, the rules that determine the amount payable for a taxable supply made in Canada to a taxpayer, and therefore the time at which an input tax credit could be claimed, would generally parallel the rules for determining amounts receivable, as discussed in Section 3. Thus, the supply of a taxable good or service generally will entitle the buyer to an input tax credit at the same time the supply becomes taxable to the seller. However, there will be differences in treatment in the following circumstances:

(a) Any tax on an invoiced service rendered to a purchaser will be creditable to the purchaser when invoiced. The supplier who performs the service could, however, become taxable at an earlier time if there is an undue delay in issuing an invoice for the performance of the service.

(b) For purchases of personal property, the purchaser could not claim an input tax credit at the date of delivery where this date precedes both the date of the invoice and the date on which an amount becomes due and payable by the purchaser under any written agreement. The vendor, however, would become liable for tax on the date of delivery in these circumstances.

Under an invoice-based system, such as a National Sales Tax or federal VAT, a taxpayer generally would not be able to claim an input tax credit in respect of an amount paid or payable unless the taxpayer has an invoice to support the claim. As discussed in Section 1, invoices would show the registration or account number of the supplier and the tax charged on the goods or services supplied.

For transactions where invoices are not normally given, such as real estate rentals, the taxpayer would be required to obtain satisfactory evidence that his or her supplier was liable for tax on the transaction to support any claim for an input tax credit. For example, a written lease agreement, contract or certificate from the supplier containing the same basic information required for invoices would be satisfactory evidence.

4.3 Imports

Tax will be paid on the duty-paid value of imported goods at the border, and the tax paid on imports will be included in determining a taxpayer's input tax credit in the normal manner. Section 7 discusses the application of the tax to imported goods and services.

4.4 Apportionment Rule for Input Costs

Any tax paid by a taxpayer on the purchase of taxed goods and services in Canada or on imported goods will be included in determining the taxpayer's input tax credit only to the extent such inputs are for use in a taxable activity of the taxpayer. Accordingly, if a good or service is for use exclusively in a taxable

activity, the tax paid will be fully creditable; conversely, if it is not to be used at all in a taxable activity, no credit will be permitted. The application of the tax on a comprehensive basis to virtually all supplies of goods and services in Canada would mean that businesses are able to claim an input tax credit in respect of virtually all purchases that are acquired for business purposes.

In addition, input tax credit claims for inventory and capital goods will be allowed in full upon acquisition. There will be no requirement to amortize the credit over the life of the capital goods or to delay credit claims until goods held in inventory are sold.

As a result, apportionment rules would be needed only in those few cases where taxpayers make exempt as well as taxable supplies or where they make personal use of business inputs. In these cases, a credit would be available only to the extent that the purchased input may reasonably be regarded as being for use in the taxable activity – that is, if the business use were 60 per cent, only 60 per cent of the input tax would be creditable.

The proportion of input tax that would be creditable in these cases could be determined in a number of ways – for example, according to the mix of taxable and exempt sales, the amount of time that an asset is to be used in the taxable activity or, in the case of a building, the square footage or value of the parts of the building devoted to the taxable activity.

Even though a purchase of goods or services may relate to a taxable activity it still may not generate any input tax credit entitlement for several reasons. For example, certain input costs may have a significant personal consumption element or may be in respect of supplies made available to employees for personal consumption. To simplify the administration of the tax, a number of special rules will be implemented to deal with these situations and capital property. These provisions are discussed below.

4.5 Non-Creditable Supplies

(a) Recreational Equipment or Facilities

No input tax credit will be allowed in respect of membership fees or dues in any club whose main purpose is to provide dining, recreational or sporting facilities for its members. Similarly, no input tax credit will be allowed for amounts paid or payable by a taxpayer for the purchase or rental of any recreational or sporting equipment or facilities, or any amount paid or payable that relates to the construction, operation or maintenance of such property. This rule will not apply to taxpayers who use the property in a sporting or recreational business or who are in the business of selling or leasing such property.

(b) Personal or Living Expenses

No input tax credit will be allowed in respect of any personal or living expenses of a taxpayer. Travelling expenses incurred by a taxpayer while away from home on

business will not be considered personal or living costs. As well, no input tax credit will be allowed in respect of any amount paid or payable for the lease of property that is primarily for the personal use and enjoyment of the taxpayer or relatives of the taxpayer. A similar provision will apply to acquisitions of capital property as discussed below (subsection 4.7).

(c) Passenger Vehicles

The rules for input tax credits in respect of the purchase or lease of passenger vehicles will parallel those for deductibility under the *Income Tax Act*. Thus, no input tax credit will be allowed in respect of that portion of the purchase price of a passenger vehicle which is in excess of $20,000 or that portion of the annual lease cost of a vehicle which relates to its value in excess of $20,000. The definition of "passenger vehicle" for sales tax purposes will be the same as in the *Income Tax Act*.

Subject to the above restriction, any amount paid or payable by a business in respect of tax on the purchase or lease of a passenger vehicle made available to an employee will normally be fully creditable, while any related employee benefit reported for income tax purposes will be subject to the multi-stage sales tax in the hands of the employer (see the following discussion on employee benefits). A self-employed individual who acquires a passenger vehicle for use in a taxable activity will, however, not be subject to the employee benefit rule. In this case, no input tax credit would be allowed in respect of the purchase or lease of a passenger vehicle unless all or substantially all of the use of the vehicle is in the course of a taxable activity.

An input tax credit will be allowed in respect of the operating expenses of a passenger vehicle to the extent such expenses are also deductible for income tax purposes. These rules will simplify compliance and administration and reflect the personal use component of the vehicle.

4.6 Employee Benefits

No input tax credit will be allowed in respect of payments by taxpayers on account of salaries, wages and related items such as contributions to pension and other deferred income plans. Similarly, an employer will not be able to claim an input tax credit for any payments for taxable supplies that are provided to employees essentially in lieu of salaries and wages.

No special rule will be required for a number of employee benefits, since the supplies that generate the benefit will be tax-exempt and therefore will not generate any input tax credit in the hands of the employer. Examples include the following:

- rent-free or low-rent housing provided to employees;
- the payment of premiums under provincial hospitalization and medical care insurance plans and certain other government plans;

- the payment of an employee's tuition fees at a non-profit educational institution; and

- interest-free and low-interest loans (except in the case of financial institutions as discussed in Section 13).

Where an employer is otherwise able to claim an input tax credit in respect of taxed purchases that give rise to an employee benefit, special rules will apply. Employee benefits arising in these circumstances will be dealt with in one of two ways.

First, no input tax credit will be allowed in respect of goods and services acquired for use exclusively for the personal benefit of the taxpayer's employees or any individual related to an employee. For example, any tax on premium payments under group life and health insurance plans or the purchase by an employer of an award, such as a holiday trip for an employee, will not be creditable.

Second, where the good or service is not exclusively for the personal benefit of an employee or any individual related to him or her, the employer will be able to claim an input tax credit for the tax on such good or service in the normal manner. The employer will then be required to pay tax on the value of the employee benefit element of these costs as calculated for income tax purposes. That is, the employer would be treated as if it had made a taxable supply equal to the value of the employee benefit.

Any taxable supply in respect of employee benefits will be determined once a year at the end of February and will be taxable at that time. The value of the supply will be an amount equal to the aggregate of the employee benefits as reported for income tax purposes for the previous calendar year. The choice of the end of February is to simplify compliance; by that time, the employer's calculation of any benefit will have been done for income tax purposes and the preparation of T4 slips.

An example of this second approach would be the provision of an automobile by an employer to an employee. The employer will be able to claim an immediate input tax credit for the tax on the automobile and, each February, will pay tax on the amount of any taxable benefit to the employee. Note, however, that the rule would not apply where the employer does not make any taxable supplies – a company receiving only residential rents, for example – since the employer in that case would not be entitled to claim any input tax credits. Therefore, if a residential landlord provides an automobile to an employee, the landlord will not claim any input tax credit for any amount with respect to the lease or purchase of the car, and would not pay any sales tax on the employee's automobile benefit.

4.7 Capital Property

In the absence of any special rules, expenditures for capital property would give rise to input tax credits in the taxation period in which the expenditures are

incurred to the extent they are for use in a taxable activity. Thus, where capital property is acquired for use exclusively in a taxable activity, the tax component in its cost will be immediately creditable. Unlike the income tax deduction rules, the input tax credit for any tax on capital property need not be amortized over the life of the property, but will be claimed in full in the period in which it is acquired. If the property is later put to a non-taxable use, special change-of-use rules, similar to those in the *Income Tax Act*, will apply. However, it is expected that these change-of-use rules will apply in only a very narrow range of circumstances provided the tax applies in a comprehensive manner.

For the purposes of the multi-stage tax, capital property of a taxpayer will mean any property that is capital property of the taxpayer within the meaning of the *Income Tax Act* other than any property described in class 12 or 14 of the capital cost allowance classes. It therefore will not include any inventory of the taxpayer or other property held for resale.

(a) Charities, Non-Profit Organizations and Governments

To simplify administration and compliance, special rules will apply to charities, non-profit organizations and government bodies as defined in Section 10.

For such organizations, a full input tax credit will be allowed in respect of a capital property if the property is acquired for use **primarily** in a taxable activity. If that condition is not satisfied, then no part of the tax will be creditable. A similar rule will apply in determining any input tax credit in respect of improvements to capital property.

The normal change-of-use rules will not apply to these organizations even where the degree of use in making taxable and tax-exempt supplies changes.

Where an input tax credit has been claimed in respect of capital property, its resale will be taxable.

(b) Other Taxpayers

For all other taxpayers the rules applicable to capital property will be similar to the rules for non-capital property: any input tax credit will be based on the extent to which the capital property will be used in a taxable activity. In addition, the property must meet one other test before an input tax credit can be claimed. This test will depend on whether the property is personal property or real property.

- For personal property acquired for use in a taxable activity, an input tax credit will be allowed only if the property is **primarily** for use in a taxable activity. A similar rule will apply for improvements to personal property.

- For real property acquired for use in a taxable activity, an input tax credit will be allowed even if the property is not primarily for use in a taxable activity, provided the property is not acquired primarily for the taxpayer's

personal use and enjoyment (such as a residence). A similar rule will also apply for improvements to real property.

The purpose of the first rule will be to ensure that the taxable use of personal property is significant before any credit can be claimed. The second rule will reflect the fact that, even though a building's primary use may be the provision of tax-exempt services (such as long-term residential rents), the taxable use of the property may be significant – for example, commercial rents on the first few floors of an apartment tower. However, no input tax credit will be allowed for the business use of an owner-occupied dwelling unless the business use is the primary use of the building.

After a capital asset is purchased, and an input tax credit is claimed based on the degree of use of that asset in a taxable activity, the use of the asset may change. In these circumstances, the normal change-of-use rules will apply.

Resales of capital property will be subject to tax where an input tax credit was previously claimed in respect of the property.

Section 5: Non-Residents

5.1 Basic Approach

Under a multi-stage sales tax, all taxable goods and services supplied in Canada in the course of a taxable activity will be subject to tax. Taxpayers who are not resident in Canada will, however, be taxable only on the following transactions in Canada:

(a) supplies of real property situated in Canada;

(b) supplies made by a non-resident who has a permanent establishment in Canada; and

(c) certain performances by a non-resident at a place of entertainment in Canada.

Generally, this approach will ensure that non-residents are subject to tax only where they have a significant presence in Canada. All other non-residents will be considered not to be taxpayers and supplies by them will be treated as supplies made outside Canada and, therefore, outside the scope of the tax. Non-residents who are taxpayers will be entitled to claim input tax credits under the normal rules in calculating their tax liability. No input tax credit will be allowed in respect of payments to a non-resident unless the non-resident is a taxpayer.

5.2 Non-Resident Performers

Non-resident performers will be subject to tax on performances at a place of entertainment in Canada where the non-resident is paid directly by the customers – for example, through ticket sales in Canada by a visiting foreign circus. Where non-resident performers provide their services to a taxpayer, such as a promoter or a theatrical company, the non-resident will not be taxable. However, since the payment to the visiting performer by the promoter or theatrical company will not entitle the promoter or theatrical company to any input tax credit, while they will still be subject to tax on their charges to customers, the tax, in effect, will apply to the value of the non-resident's services.

5.3 Residence

To apply the above rules, it will be necessary to determine whether or not a taxpayer is resident in Canada. For the purposes of the tax, "residence" will have

its usual legal meaning. Accordingly, the determination of a taxpayer's residence will generally be a question of fact. For greater certainty, the following will be treated as residents in all circumstances:

(a) any corporation incorporated in Canada;

(b) any partnership where all of the partners (other than limited partners) are resident in Canada;

(c) any trust or estate where the trustee, administrator, heir or other legal representative managing and controlling the trust or estate is resident in Canada; and

(d) any unincorporated society, club, association, organization or branch thereof where a majority of the members having management and control are resident in Canada.

Section 6: Exports

Since any multi-stage sales tax is meant to apply only to the consumption of goods and services in Canada, amounts received from export sales will not be subject to the tax. Exports that would otherwise be subject to the tax will be categorized as "tax-free supplies". To completely relieve exports of any sales tax content, exporters will be allowed to claim a full input tax credit in respect of any taxed purchases of goods and services that relate to their export activities. The net result will be a refund to exporters of the tax paid on their purchases.

Tax-free exports would include exports of goods, intellectual property or services.

6.1 Goods

Tax will not apply to any export of goods. Where goods are delivered in Canada for export, the transaction will have to meet prescribed rules to ensure that the goods are in fact exported to qualify as a tax-free supply.

6.2 Intellectual Property

Supplies of intellectual property rights, such as patents, trade secrets, industrial designs, trademarks, copyrights or know-how will be tax-free if made in Canada to non-residents who are not taxpayers.

6.3 Services

A number of services that relate to the export of goods or that are not for consumption in Canada will be tax-free. These include the following:

(i) **International transportation services** except outbound freight transportation billed to taxpayers in Canada (whether resident or non-resident) and the purchase in Canada of trans-border air passenger transportation to the continental United States. The taxation of international freight and passenger transportation is discussed in Section 8.

(ii) **Services performed in Canada for non-resident operators of ships and aircraft for use in transporting passengers or goods to or from Canada.** Goods sold to these operators who are not taxpayers for use in this business will also be tax-free. This rule reflects the fact that these goods and services will effectively be consumed outside of Canada. Tax-free supplies under this

provision would include, for example, repair and maintenance services, fuel sales and the provision by a domestic caterer of meals for an international flight.

(iii) **Services supplied in Canada to a non-resident who is not a taxpayer for use exclusively outside of Canada**. For example, management fees charged by a Canadian parent company to a foreign subsidiary will be tax-free.

(iv) **Services supplied to a non-resident who is not a taxpayer in respect of goods for export from Canada**. For example, export packaging services performed for such non-residents will be tax-free.

(v) **Services supplied in Canada to a non-resident who is not a taxpayer in respect of goods, ordinarily situated outside Canada, that are either situated outside Canada at the time of the supply or are temporarily imported for the sole purpose of having the services performed on them and exported thereafter**. For example, repair or custom work on goods sent to the Canadian manufacturer of the goods from abroad will be tax-free.

(vi) **Services in respect of real property located outside Canada**. For example, legal or architectural fees charged by a Canadian resident in respect of real property in the United States will be tax-free.

6.4 Personal Exports

Foreign visitors to Canada will also be allowed to claim a refund of the tax on goods they purchase for export. To qualify for the refund, the goods will have to be exported within a specified period (for example, 90 days from purchase). There will be a dollar threshold on refund claims to minimize administrative costs.

The sale of goods at duty free shops will not be subject to tax.

Section 7: Imports

Since a multi-stage sales tax is a tax on domestic consumer expenditures, the tax will apply to imports of goods and services. This will also ensure that foreign supplies do not have a competitive advantage compared to their Canadian-made counterparts.

7.1 Goods

The tax will be payable when goods are imported into Canada, except where the import qualifies under the existing exemptions for tourists, immigrants and returning residents. The tax will be levied on the aggregate of the value of the goods for duty purposes plus any duties or excise levies payable. The tax on imported goods will be collected at ports of entry.

A business importing goods will include the amount of the tax paid at the time of importation in determining its input tax credit. The ability to claim a credit for the tax paid on imported goods will be subject to the same provisions that apply to purchases of goods and services from Canadian sources. As a consequence, for the purposes of recovering the tax paid on business inputs, domestic and imported goods will be treated equally.

7.2 Services

Tax will also apply to services imported into Canada. However, imported services do not flow across the border in the same manner as goods. Accordingly, it is difficult to identify and value services at the time they are imported. Because of this, and to simplify the administration of the tax, tax will not be imposed **directly** on services imported by taxpayers. However, since taxpayers will not be able to claim any input tax credit in respect of an imported service (since no tax will have been paid on the service), and since the value of the service will be reflected in their taxable sales, tax will, in effect, apply to the value of the imported service.

This approach would be ineffective if the imported service is for use in non-taxable activities. Therefore, the import of services for use in Canada other than in the course of a taxable activity will be subject to tax. The tax will apply on a self-assessment basis and will be payable directly on the cost of the imported service. This will ensure that there is no competitive disadvantage to domestic suppliers of services. An example would be a Canadian university hiring an architect situated abroad to design a building in Canada. If an architect operating in Canada had

been used, the services would be subject to tax. Accordingly, if an architect situated abroad who is not subject to tax performs the service, the Canadian university would be required to pay the tax on the service so that the Canadian architect is not placed at a competitive disadvantage.

Section 8: Transportation and Travel

8.1 Passengers

The tax will apply to commercial domestic passenger transportation services. These will include services provided by commercial operators of buses, trains, ferries, taxis, ships and aircraft. Tax will not apply to local transit services provided on a not-for-profit basis. Firms providing taxable domestic passenger transportation services will be taxable on amounts received for services provided and will claim an input tax credit for taxed goods and services supplied to them in Canada for use in their taxable activities.

The tax will also apply to trans-border air passenger travel to the continental United States when the passenger air transportation services are purchased in Canada. This extension of the tax recognizes the homogeneous nature of the Canada-U.S. air travel market and will facilitate integration of the new tax with the existing air transportation tax (as described in subsection 8.1(a) below).

All other international passenger transportation services will be tax-free. These will include trips both to and from Canada. A firm providing such services will be allowed to claim an input tax credit in respect of all its purchases of taxed goods and services supplied to it in Canada.

Where a combination of domestic and international passenger transportation services is provided as part of a continuous journey, the domestic portion of the travel will be considered to be part of the international travel and will be tax-free, provided there is no destination or stop-over in Canada other than for connection between various parts of the transportation service. In other cases, where the journey includes travel between two Canadian points, the domestic portion will be subject to tax.

Amounts paid by a business for domestic travel (and trans-border air travel purchased in Canada) will be included in the calculation of its input tax credit. International travel, being tax-free, will not give rise to any input tax credit claims.

(a) Air Transportation Tax

The current air transportation tax will be amended on the introduction of a multi-stage sales tax. The present *ad valorem* tax of 10 per cent plus $4 to a maximum of $50 per ticket on passenger transportation within the taxation area (Canada

and the U.S.) will be modified to reduce the impact of the imposition of the new tax on domestic and trans-border air travel.

8.2 Freight

The tax will apply to all domestic freight transportation services. These will include services provided by all common carriers. Also included will be transportation provided partly outside Canada where the transportation is between two domestic points, such as coastal shipping or shipments routed through the United States. Firms providing domestic freight services will be taxable on amounts received or receivable and will be allowed to claim an input tax credit in respect of amounts paid or payable for taxed goods and services supplied to them in Canada. Tax paid or payable by a business purchasing domestic freight transportation services will be included in the calculation of its input tax credit for purposes of calculating its tax liability in the normal manner.

International freight transportation services to a foreign destination supplied in Canada will also be taxable if they are billed to someone in Canada. A firm providing such services will be taxable on them and will be allowed to claim an input tax credit in respect of all amounts paid or payable for taxed goods and services supplied to it in Canada in the same manner as for domestic freight transportation services.

An exporter purchasing outbound international freight transportation services in Canada will be allowed to claim an input tax credit in respect of the amount paid or payable for such services for purposes of calculating its tax liability in the same manner as for other taxed goods and services purchased in Canada. This will ensure that no tax element in respect of transportation services will be included in the cost of goods exported from Canada. A supply of outbound international transportation services by a Canadian carrier directly to a non-resident who is not a taxpayer (billed outside Canada) will be tax-free as an export supply. An input tax credit will be available to the supplier in respect of all taxed goods and services supplied to it in Canada, thus ensuring that its international services supplied outside Canada will be entirely free of tax.

The cost of inbound international freight transportation services will be tax-free. However, since no input tax credit will be allowed to a Canadian business in respect of purchases of these services, tax will be collected indirectly on inbound freight costs at the next stage when the Canadian business sells its goods or services.

Where a combination of domestic and inbound international freight transportation services is provided as part of a single contract for services, the terms of the contract will determine whether all or only part of the service is tax-free. For example, where the domestic service is provided as part of the total inbound international freight transportation service contract, and the charge for the domestic portion of the service is not separately itemized, the entire service will be treated as an international service and will be tax-free. In this case, no input tax

credit will be allowed to the purchaser. Alternatively, where the domestic and international parts of the service are charged separately, only the inbound international portion will be tax-free. The carrier providing the domestic portion will be taxable on amounts received or receivable, while the purchasing firm will be allowed to claim an input tax credit in respect of those amounts in calculating its tax liability.

In the case of a combination of domestic and outbound international freight transportation services billed in Canada, no special rules will be required as both parts of the service will be fully taxable (and entitle the purchaser to an input tax credit) regardless of whether they are separately itemized.

Even under a federal GST, an invoicing requirement may be needed to substantiate input tax credit claims for freight services. The reason for this is that otherwise there would be administrative problems in ensuring that input tax credits were allowed only where tax had been paid.

8.3 Travel Agents, Travel Wholesalers and Tour Operators

In the case of travel agents, travel wholesalers and other tour operators, special rules will be needed so that tax is not collected in respect of foreign travel and accommodation which the tour operator purchases directly from a foreign vendor for its domestic customers. Travel and accommodation in foreign countries is not consumed in Canada and thus should not be subject to a domestic consumption tax. However, the agent's, wholesaler's or operator's services are provided in Canada and should be subject to tax.

The need for special rules is best illustrated by way of example. If an individual arranged a foreign travel package directly, the purchase would not be subject to the domestic tax. If, instead, the individual purchased the foreign travel package through a Canadian tour operator, the general sales tax rules would lead to an inappropriate result: the Canadian tour operator would be subject to tax on the full price charged to the individual but would not be able to claim any input tax credits for amounts paid to foreign suppliers (such as amounts paid for foreign hotel services included in the package), since no tax would have been paid on these purchases.

Accordingly, travel agents, travel wholesalers and tour operators, in computing their sales tax liability, will be allowed to claim a notional input tax credit with respect to purchases of goods and services directly from foreigners for customers (for example, the purchase by a tour operator of hotel accommodation abroad). In addition, input tax credits in respect of tax-free supplies to the tour operator (such as the cost of a foreign airline ticket) will be allowed. No special rules will be needed where a travel agent does not purchase travel services but merely acts as an agent; the agent's commissions will be taxable under the general rules or tax-free under the export rules where the commission is received from a non-resident such as a foreign hotel.

Section 9: Other Provisions and Operational Aspects of a Multi-Stage Sales Tax

This section summarizes a number of miscellaneous provisions and operational aspects of a multi-stage sales tax. The transitional measures that would have to be considered in moving to a new sales tax system are also discussed.

9.1 Other Provisions

(a) Exemption for Small Vendors

Under a federal Goods and Services Tax, exemptions, including any for small businesses, have to be limited and confined to those situations where sales are made exclusively to final consumers. In other situations, exemptions require segregation of taxable and exempt purchases by businesses for purposes of determining their input tax credit claims. This is not feasible in the absence of an invoice requirement and, accordingly, the exemption would be limited to individuals who supply goods or services in limited amounts directly to consumers. To be eligible, the individual would have to meet the following conditions:

- the individual does not have a fixed place of business other than his or her residence;
- the individual makes all, or substantially all, of his or her sales to final consumers; and
- total sales by the individual do not exceed $5,000 in the calendar year.

Under either a National Sales Tax or federal VAT, the dollar threshold for the exemption could be higher and it could be extended to incorporated businesses, partnerships and other business entities.

(b) Partner Expenses

Tax will be payable by a partnership as if it were a separate entity, rather than by the individual partners. For commercial reasons, it is common for some goods and services to be acquired by the partners directly (rather than by the partnership) for use in carrying on the business of the partnership. In such cases partners will be able to recover the tax on their taxed purchases provided that a credit for these purchases would have been available to the partnership if the partnership itself

had acquired the goods or services. To simplify administration, refund claims for tax on partner expenses will be permitted on an annual basis only and will be filed with each partner's income tax return.

(c) Employee Expenses

Many employees such as commission salesmen incur significant expenses in the course of carrying on their duties. These expenses are often not reimbursed by their employers except through the salaries and commissions that are paid. As salaries and commissions are not included in determining the input tax credit of the employer, and since the employee will be treated as not carrying on a taxable activity, no credit would be permitted for these expenses in the absence of special rules. As a consequence, officers and employees will be refunded the tax paid on those employment expenses which are also deductible for income tax purposes. The refund will be claimed with the income tax return of the employee for the calendar year in which the expenses are incurred.

(d) Bad Debts

If a taxpayer accounts for tax on a supply that it has made, and subsequently writes off a part or all of the consideration for that supply as a bad debt, the taxpayer will be allowed to claim an input tax credit for any tax on the bad debt in computing his or her tax liability in the period in which the debt is written off. Any part of the bad debt subsequently recovered will be included in taxable receipts.

(e) Gambling and Lotteries

In the case of gambling and lotteries operated on a commercial basis, payments received by the organizer for bets or raffle and lottery tickets will be subject to tax. Special provisions will allow the organizer to claim a credit for prizes paid out. This will ensure that the tax will apply only to the organizer's margin. There will be no credit for purchasing the ticket or placing the bet as this represents private consumption. Tax will not apply to gambling or lottery winnings since these are not received as consideration for any supply to the organizer.

(f) Real Property and Intellectual Property Rights

The tax borne by a taxpayer for the acquisition of real property or in respect of any intellectual property right such as a patent, trade secret, industrial design, trademark, copyright or know-how, will only be creditable where the person supplying the property is a taxpayer. Under a federal GST, this means that an input tax credit could be claimed by the purchaser only where the supplier certifies in the prescribed manner that he or she is taxable on the supply. No special rule is

required under a system with an invoice requirement. The rules that apply to real property are described more fully in Section 11.

(g) Provincial Sales Taxes

Provincial retail sales taxes are imposed on consumers but are collected by vendors in the nine provinces that impose such levies. Where a business collects a provincial sales tax on behalf of the province on its sales, that tax will not form part of its taxable receipts for purposes of the federal multi-stage sales tax. That is, the multi-stage tax will apply on amounts excluding the retail sales tax. As a consequence, a business which has paid the provincial retail sales tax on some of its business inputs such as office furniture and supplies should be allowed to claim an input tax credit only in respect of the purchase price excluding the provincial retail sales tax component. However, compliance with this approach would require considerable change to the accounting systems of taxpayers under a federal GST. Accordingly, in this case, taxpayers would be allowed to base their input tax credits on the provincial tax-included purchase price notwithstanding the fact that the federal tax would not have been paid on the provincial sales tax component. No special rules would be required to accommodate provincial sales taxes under a multi-stage tax that relies on invoices.

Provincial tobacco and gasoline taxes are often collected by retailers but are subsequently paid to wholesalers who remit the tax to the provincial governments. As is the case for provincial retail sales taxes, such taxes will, for purposes of the federal tax, be excluded from the taxable sales of wholesalers in these circumstances. For other businesses, as an administrative convenience, the amount of these provincial taxes would be included in both their taxed inputs and taxable sales under a federal GST. Thus, a retailer selling tobacco products would include the provincial tobacco tax in both its purchases and sales that are subject to the federal tax. This yields the same result as would be obtained if the retail business excluded the provincial tax from both its sales and purchases, but is simpler to administer and comply with. For business purchasers of these products, input tax credits would be calculated based on the full cost of the product notwithstanding the fact that the cost includes a provincial tax component on which federal tax has not been paid.

(h) Used Goods

A sale of a used good in the course of a taxable activity by a taxpayer will be a taxable supply and, for a purchaser who is also a taxpayer, the normal input tax credit rules will apply.

Sales of used goods by private individuals who are not taxpayers, or by persons making only tax-exempt supplies, will not be subject to tax as these transactions do not arise in the course of a taxable activity. Although goods sold by such persons will not be subject to tax on sale, if the purchaser is a taxpayer, and the goods are acquired for use in a taxable activity, the purchaser will be entitled to

claim a notional input tax credit in respect of the used goods purchased. This treatment will recognize that the sale of used goods by households does not represent new value added. It will also ensure that, where used goods are purchased for use in a taxable activity, tax will apply only to the additional value added to the used goods by the firms acquiring them.

Under an invoice-based system, a notional input tax credit would be allowed to a taxpayer who purchased a used good from a private individual, even though there may not be an invoice relating to the purchase.

Used goods that tend to appreciate in value pose certain problems. When held in the hands of private individuals, value is added to them on which no tax is ever paid. Under a multi-stage sales tax, no input tax credit will be allowed to a taxpayer who buys an appreciating used good unless the good is bought from another taxpayer with a certificate or invoice certifying that tax has been paid on the transaction. This means that no credit will be allowed in respect of appreciating used goods bought from a private individual. The definition of appreciating used goods would include listed personal property identified in paragraph 54(e) of the *Income Tax Act*, namely:

- prints, etchings, drawings, paintings, sculptures or other similar works of art;
- jewellery;
- rare folios, rare manuscripts or rare books;
- stamps; and
- coins.

(i) Non-Arm's-Length Transactions and Appropriation for Personal Use

There will be special rules for application of tax on non-arm's-length transactions and where a taxpayer appropriates property or service for personal use. A few of these provisions have been referred to above – see the rules on capital property and change of use in Section 4.7. These provisions will apply where a business transfers goods and services for inadequate consideration to a non-arm's-length person who is a consumer or a person making tax-exempt supplies. The taxpayer will, in this case, be taxable on the fair market value of the supply notwithstanding that the actual consideration received may be less. The definition of arm's length for these purposes will be the same as in the *Income Tax Act*. Similar rules will apply in determining the input tax credit of a business when it acquires goods and services for consideration in excess of the fair market value from a non-arm's-length person who is not engaged in a taxable activity. Special rules will also be required where goods or services are appropriated for use by a shareholder of a corporation, a member of a partnership, a beneficiary of a trust or any person related to such shareholder, partner or beneficiary.

(j) Gifts

There are different types of gifts and each will have particular sales tax consequences.

Promotional Gifts: The cost of "gifts" given by a business to customers in the course of a promotional campaign are generally reflected in the price of goods and services sold by the business. To tax those "gifts" would effectively result in double taxation. Consequently, "gifts" given to customers as part of a business promotion scheme will not be taxable as long as the "gift" is reasonable in the circumstances and the recipient is not related to the taxpayer. Similarly, input tax credits will be allowed in respect of purchases reasonably related to a promotional campaign involving "gifts" to customers.

Personal Gifts to Clients: These are similar to promotional gifts and, as long as they are expenses reasonably related to a taxable activity, will entitle the taxpayer to an input tax credit in the normal manner.

Gifts to Employees and Shareholders: Gifts to employees will be taxable under the employee benefit rule where input tax credits have previously been claimed in respect of the goods or services subsequently given to employees. No input tax credit will be allowed in respect of property or services acquired with the specific intent of giving them to employees. Gifts to shareholders will be taxable at their fair market value as an appropriation for personal use.

Donations to Charities and Non-Profit Organizations: Where a taxpayer donates goods of its own manufacture or other goods or services normally traded by the taxpayer, the "donation" will be treated as a promotional gift. Cash donations will not give rise to any input tax credits. Similarily, to ensure neutrality between cash donations and donations in kind, where a taxpayer acquires a good or service other than in the course of a taxable activity, and donates it to a charity or non-profit organization, the taxpayer will not be entitled to any input tax credit in respect of the purchase.

(k) Discount Coupons

In general, coupons or similar discounts can be grouped into three categories:

Retailers' Coupons: These are issued by retail stores and offer a discount on the purchase of specific products or services. The value of the coupon is deducted from the selling price of the merchandise or service when the coupon is redeemed. Under a multi-stage sales tax, the issue of the coupon will have no tax implications and, on redemption, only the net amount paid by the customer will be subject to tax.

Manufacturers' Coupons: These are also offered to provide a reduction in the selling price of specific goods. They are usually redeemable at any retail store selling the specified products, with the manufacturer reimbursing the retailer

for the amount of coupons accepted. Like retailer coupons, only the net amount paid by the customer to the retailer will be taxable under a multi-stage tax. However, the reimbursement received by the retailer from the manufacturer will be included in the retailer's taxable receipts, with an offsetting input tax credit to the manufacturer in computing his tax liability. The reimbursement will be treated, in effect, as a reduction in the manufacturer's sale price to the retailer.

Money Coupons: These are given at the time of sale, usually on the basis of a percentage of the dollar value of goods purchased. Money coupons are used by customers much like retailers' or manufacturers' coupons to reduce the purchase price of goods or services on redemption. Therefore, the original purchase on which the coupons were granted will be subject to tax on the full sale price. However, when the coupons are eventually used on subsequent purchases only the net amount paid by the customer will be taxable.

(l) Manufacturer's Rebates

Some manufacturers offer cash rebates to consumers of their products. Rebates are like manufacturers' coupons and, when paid out, effectively result in a reduction of the value added by the manufacturer. As such, special provisions will allow manufacturers and other taxpayers who operate rebate schemes to claim an input tax credit in respect of any rebate paid out. Conversely, provisions will ensure that, if the person receiving the rebate is also a taxpayer, any rebate received by that person will be taxable. This will ensure that only the net value added by the rebate sponsor is actually subject to tax. Similarly, only the net amount paid by the rebate beneficiary, if also a taxpayer, will give rise to an input tax credit.

(m) Co-operative Advertising

It is common business practice for price adjustments to be made between two taxpayers where one of them assumes responsibility for some advertising. For example, a manufacturer may give a retailer a rebate once the retailer provides evidence that the manufacturer's goods were displayed in "prime space" or that the retailer has paid for local advertising.

Under a multi-stage sales tax, where such a rebate is paid, the retailer w l be required to treat the amount of the rebate as a taxable receipt. The manufacturer will be able to claim a corresponding input tax credit once it has obtained written evidence of the rebate claim from the retailer.

(n) Gift Certificates and Tickets

The sale by a business of a gift certificate will not be treated as a supply at the time of issuance; rather, the amount received or receivable for issuing the

certificate will be subject to tax at the time the certificate is exchanged for goods or services. The sale of tickets will be subject to tax at the time of issuance.

(o) Credit and Debit Notes

Credit and debit notes may be issued for a number of reasons. Where a taxpayer issues a credit note because goods previously sold are returned or because the sale price is reduced, the taxpayer will be entitled to claim an input tax credit equal to the tax on the amount of the note in computing its tax liability. This treatment will ensure that tax is collected only on the net consideration received by the vendor. Conversely, tax will apply to any debit notes issued (for example, if the vendor issues notes to reflect an increase in the sale price of goods previously sold). In such cases, the purchasers will be required to make offsetting adjustments in computing their tax liability so that the amounts for which they obtain input tax credits are the same as the amounts on which the vendor pays the tax.

(p) Returned Goods

Goods returned to a vendor for refund will entitle the vendor to an input tax credit in respect of the amount refunded. Where the goods are returned by another taxpayer, the other taxpayer will become taxable on the refund.

(q) Cash and Volume Discounts

Goods and services may be provided on terms which offer discounts for prompt payment or volume purchases. In these situations, adjustments may be required to ensure that only the net amount of the consideration received is actually subject to tax.

Where the amount invoiced by a supplier to a customer is recorded net of any discount taken, the supplier will pay tax only on that net amount. If the customer is a taxpayer, he or she will claim an input tax credit only in respect of the net amount. No further adjustments will be required by either person to obtain the correct result. However, where the supplier invoices the customer for the full sale price, the supplier will be allowed to claim an input tax credit in respect of any discounts subsequently granted and, if the customer is a taxpayer, he or she will be required to account for tax on discounts earned.

(r) Co-operatives

Members of a co-operative often receive patronage dividends, usually after the end of the co-operative's fiscal year, based on the volume of the members' purchases from or sales to the co-operative and results of the operations of the co-operative. Patronage dividends will be treated in a manner similar to discounts. Members who claim a credit with respect to their purchases from a co-operative or pay tax

on their sales to a co-operative will include the patronage dividend in their amounts subject to tax when the dividend is received or receivable. The co-operative will be entitled to claim an input tax credit in respect of patronage dividends paid or payable to all members.

(s) Telecommunications

Telecommunication services such as telephone, telegraph, telex and data transmission services will be taxable if billed in Canada (that is, if billed in respect of a transmitting or receiving station or terminal located in Canada). Services billed outside Canada will be treated as a tax-free export. Accordingly, businesses will include the tax paid or payable in respect of both domestic and international services billed in Canada to them in determining their input tax credit claims. Suppliers of telecommunication services will pay tax on all amounts billed to users in Canada but not on payments from abroad.

(t) Agents

Agents will generally be taxable under the normal rules only on fees or commissions charged to their principals.

Where a taxpayer acquires a taxable supply through an agent, an input tax credit will be allowed to the taxpayer in respect of amounts paid or payable for both the supply and the fee for the agent's services. Conversely, where a taxpayer makes a supply through an agent, the supply will be taxable to the taxpayer and an input tax credit will be claimed by the taxpayer in respect of the agent's service fee. If the customer is also a taxpayer, the customer will be entitled to an input tax credit in respect of any amounts paid or payable to the principal if the principal is known, or to the agent if the principal is undisclosed.

Special rules will be required where an agent acts on behalf of an undisclosed non-resident principal who is not a taxpayer. If an agent makes a supply on behalf of such a principal, no tax would ever be collected under the normal agency rules. Conversely, where the agent acquires goods for export to the non-resident principal, neither the agent nor the principal would be able to recover any tax paid on the goods. To address this situation, where an agent acts on behalf of an undisclosed non-resident principal who is not a taxpayer, the agent will be deemed to be the taxpayer in respect of all supplies made or received in his own name on behalf of that principal.

(u) Disbursements

As outlined immediately above, an agent generally will be taxable on any fees or commissions charged to clients. It is not uncommon for an agent such as a lawyer or an accountant to bill a client for certain disbursements made in the course of performing a particular service.

Depending on their type and how they are billed to principals, disbursements will be treated differently under a multi-stage sales tax. As a general rule, agents will not be required to account for tax in respect of any disbursements made in the name of a principal, provided the disbursement is separately itemized in the agent's bill to the principal. Such disbursements would include, for example, any taxes or registration fees paid by a lawyer on behalf of a principal in respect of a real estate transaction. However, where such disbursements are not separately itemized to the principal, the disbursement will be treated as a taxable supply by the agent to the principal.

Agents will be required to account for tax on disbursements relating to expenses incurred in their name in the performance of any service even if those expenses are separately identified to a principal. Such disbursements might include, for example, travel, telephone and photocopying expenses. Where an agent bills a principal for the actual amount of expenses, the agent will incur no net tax liability in respect thereof since the agent will be entitled to offsetting input tax credits for those expenses.

(v) Holdbacks

The general timing rules will impose a tax liability on a vendor whenever an amount for a taxable supply is received or becomes receivable. Similarly, a taxpayer will become eligible for an input tax credit whenever an amount is paid or payable in respect of a taxable supply. It is common practice in certain types of transactions, for example in the construction industry, for a purchaser to hold back an amount otherwise payable as security against liens. Where a holdback is clearly provided for in a written agreement, the holdback will not be payable by the purchaser or receivable to the vendor until the holdback period expires. The same rule will apply to holdbacks allowed or required by federal or provincial legislation. In any situation where no holdback is specifically provided for or legislatively sanctioned, any amount held back will not defer the time at which an amount becomes payable or receivable for sales tax purposes.

(w) Transfer of a Business as a Going Concern

The sale of a business as a going concern will not be subject to tax. The purchaser, therefore, will not be entitled to claim any input tax credit in respect of the purchase.

(x) Security Interests

The transfer or assignment of an interest in the assets of a taxpayer, where this amounts simply to a charge or lien on those assets as security for a debt or any other obligation, will be disregarded in calculating the tax liability of both parties. The same rule will apply when the security interest is discharged upon repayment of the debt or obligation by the debtor.

(y) Personal Representatives

Where a receiver, receiver-manager, liquidator, trustee in bankruptcy, executor, administrator or other person acting in a representative capacity assumes the care and management of the business of an insolvent, deceased or incapacitated taxpayer, any tax liability that is incurred after that time will be calculated as though the taxpayer were continuing to carry on the business. The personal representative will be held responsible for any tax liability incurred during such administration.

Sections 51 of the *Excise Tax Act* and 159 of the *Income Tax Act* require personal representatives, other than trustees in bankruptcy, to obtain a tax clearance certificate before distributing any assets to persons beneficially entitled to the residue of a business or estate. Failure to obtain the certificate places a personal liability on the personal representative for any taxes remaining unpaid, to the extent of the value of the assets so distributed. Similar rules will apply for the purposes of the multi-stage sales tax.

9.2. Operational Aspects of a Multi-Stage Sales Tax

(a) Reporting Entity

For tax reporting purposes, a consolidated return for a group of companies will not be provided for; each corporation generally will be required to file one periodic return covering all of its taxable activities. However, it is common for corporations to divide their operations into divisions. If each division has an independent accounting system, separate management, and is separately identifiable by its activities or location, separate filing for each division may be considered.

(b) Payments/Refunds

Payments of any tax due will have to accompany the taxpayer's return. Except for individuals who qualify for annual filing, tax returns must be filed within one month following the end of a taxpayer's taxation period. Interest at a prescribed rate will accrue from the due date of the return on any tax remaining unpaid.

Tax refund claims will be made in the taxpayer's return. Refunds will be paid after review and approval by the tax authorities. Refund claims outstanding after the due date of the return or the date the return is filed, whichever is later, will be credited with refund interest to the date of payment.

(c) Interaction with Income Tax Act

In the calculation of a business's taxable income for income tax purposes, purchases and sales will be recorded net of any sales tax content. Similarly,

acquisitions of depreciable property will be recorded net of tax, and capital cost allowance will be calculated on this tax-excluded cost.

The only exception to these rules will be if the tax on a business input is not creditable. For example, a landlord receiving only long-term residential rents would be unable to claim any input tax credit. In such cases, deductible expenditures for income tax purposes would include a sales tax component and capital cost allowance would be calculated on the tax-included cost of assets.

Refunds of federal sales tax on inventory held for resale as of the implementation date will, for income tax purposes, either be included in the recipient's income or reduce the recipient's cost of inventory. As a result, taxpayers will be able to deduct only the net cost of inventory for income tax purposes.

9.3 Transitional Provisions

Transitional provisions would cover three major aspects of the changeover to either a federal GST or VAT:

- rebates of federal sales tax already paid on inventories of new goods on hand as of the start-up date;
- contracts entered into before release of the implementing legislation; and
- transactions straddling the start-up date.

Additional provisions may have to be considered in changing to a National Sales Tax. These would be developed in the course of consultations with provincial governments.

(a) Rebates of Federal Sales Tax

On implementation of a multi-stage tax, many firms such as wholesalers and retailers will be holding inventories of new goods for sale on which federal sales tax will have previously been paid and such taxpayers will be entitled to recover this tax.

(b) Existing Contracts

Federal sales tax changes have traditionally been effective as of certain specified dates without any special relieving provisions for contracts entered into prior to that date. This practice reflects the fact that there is no simple and equitable way of relieving existing contracts from the impact of a tax change. Accordingly, many businesses make explicit arrangements in their contracts for future tax changes.

A similar practice will be followed with respect to a multi-stage sales tax and, therefore, no general exemption will be provided for existing contracts entered into

prior to release of the implementing legislation. Given the considerable time that will elapse between the release of the legislation and the implementation date, most taxpayers should be able to arrange their affairs to take the new tax system into account.

Nonetheless, there may be circumstances where it may be appropriate to provide transitional relief. The details of any such transitional relief will be made available at a later date.

(c) Transactions Straddling the Start-up Date

Special rules will be required to ensure fair treatment of transactions which straddle the implementation date. For example, payment may be received prior to the implementation date but delivery of the goods or services may occur after that date. On the other hand, payment may be received on or after implementation but the delivery may be before. Rules will be developed to define clearly the application of the new tax to such transactions.

Section 10: Charities, Non-Profit Organizations and Government Bodies

10.1 Basic Approach

The application of a multi-stage sales tax to charities, non-profit organizations and government bodies depends on which variant of the proposal (that is, a National Sales Tax, federal GST or federal VAT) is adopted. The purpose of this section is to set out one approach to the taxation of this sector in order to facilitate discussion.

Because a multi-stage sales tax will apply to sales of a commercial nature, most of the activities of charities, non-profit organizations and government bodies would be exempt. These organizations would be taxable on supplies of a commercial nature. This would ensure fair and uniform application of tax to commercial supplies made by the profit-making and non-profit sectors and minimize competitive distortions.

Although certain supplies made by charities, non-profit organizations and government bodies would be taxable, there would be two over-riding exemptions for such supplies. The first is an exemption for volunteer organizations. Under this rule any supply (other than a supply of land) that would otherwise be subject to tax would be exempt when made in the course of an activity where all or substantially all of the staff involved in the management and operation of the activity are unpaid volunteers. The second is an exemption for otherwise taxable supplies (other than a supply of land) made by a charity, non-profit organization or government body if the revenue from all such supplies made by such an organization does not exceed $5,000 per annum. This exemption would parallel the $5,000 threshold for individuals selling directly to final consumers.

10.2 Charities

For the purposes of the multi-stage sales tax, a "charity" would include a registered charity or registered Canadian amateur athletic association within the meaning of the *Income Tax Act*.

Subject to the volunteer exemption and the $5,000 threshold described above, charities would be taxable only on the following:

(i) **The sale of goods in a retail store.** This provision would apply to university bookstores, museum souvenir/gift shops and other similar retail stores.

Street sales, door-to-door sales and mail order sales (which are not made from a retail store) would not be taxable under this rule. Sales in retail stores run by volunteers and sales of used or donated goods, where such sales constitute all or substantially all of the sales in the course of that activity, would also be exempt from tax.

(ii) **The sale of food or drink in a restaurant, cafeteria or pub.** This would ensure that sales from restaurant operations run by charities are placed on the same footing as similar sales by profit-making restaurant operations for sales tax purposes. The tax would apply to sales by both eat-in and take-out operations.

(iii) **Admissions to a professional theatrical, musical or other such performance, film presentation, slide show, horse race or professional athletic event.** Admissions to such events would be taxable only when the events are staged in a place designed, built or used primarily for the staging of such events. Admissions to museums, parks, zoos, aquariums and recreational complexes would be exempt, as would admissions to amateur theatrical, cultural and sporting events.

(iv) **Any sale of land to a private individual for purposes of residential construction or personal use.** This provision would ensure that all land acquired for residential construction or personal use is tax-paid. Neither the volunteer exemption nor the $5,000 threshold would apply to the sale of such land.

10.3 Non-Profit Organizations and Government

Under a multi-stage sales tax, "non-profit organizations" would include any organization established and operated for any purpose other than profit, provided no part of the organization's income is available for the benefit of any member of the organization. Specifically excluded from this definition would be organizations established or operated primarily to provide dining, recreational or sporting facilities for their members. As a result, clubs providing such facilities would be subject to tax on their members' fees and any other goods and services which they provide.

"Government" would include government departments, agencies, Crown corporations that are agents of the Crown, and municipalities.

Non-profit organizations and governments would be taxable on any commercial activity involving the supply of property or service of a type that is generally supplied by a commercial business. Thus, non-profit organizations and governments would be taxable on the same supplies as charities plus any supplies made in other types of commercial activities. For greater certainty, a number of commercial supplies of government organizations could be explicitly identified as taxable so as to reduce competitive inequities, minimize the compliance burden for business users (i.e., to reduce the need to segregate taxed and untaxed inputs), and

reduce the incidence of tax cascading on supplies to final consumers (which would occur where non-profit organizations or governments make sales to other taxpayers).

Non-profit organizations and governments would be exempt on all supplies of real property with the exception of any sale of land to a private individual for purposes of residential construction or personal use. In addition, admissions would be taxable only if they are admissions to a professional performance, film presentation, slide show, horse race or professional athletic event. Thus, the taxation of real property transactions and admissions would be identical for charities, non-profit organizations and governments.

10.4 Health Sector Exemptions

The vast majority of publicly funded and non-profit health services provided in Canada would be exempt from tax under the general exemption for charities, non-profit organizations and government bodies. This would include a broad range of health services provided through non-profit and government organizations and institutions, including hospital services, nursing home services, home care, and services provided by medical, dental, and other recognized health care practitioners employed by these organizations.

Health services provided by the private sector – private hospitals and clinics, medical, dental and health care practitioners and commercially-operated homes for the aged and infirm – would also be exempt to the extent that such services are paid for pursuant to the Canada Health Act or under government-funded social welfare programs or certain other prescribed federal or provincial statutes or programs. Included in this latter group would be health services provided to members of the armed forces, the RCMP, inmates of penitentiaries, and health services paid for under provincial workers' compensation plans.

Private hospitals and individual practitioners would thus be exempt on the provision of government-insured or otherwise government-funded services, but would be taxable on amounts received in respect of services that are not insured under public plans.

The exemption for health services would extend to goods supplied in the course of providing those exempt services. For example, drugs administered in a hospital are an integral part of the provision of health services by the hospital and thus would be exempt from tax.

10.5 Educational Services Exemption

Most educational services provided by non-profit educational institutions would be exempt from tax under the general exemption for charities, non-profit organizations and government bodies. However, for greater certainty, there would be a general exemption for the supply of educational services by such

organizations. This would include specific reference to the supply of education at the primary, secondary and post-secondary levels as well as extension courses and nursery schools.

Non-profit educational institutions and organizations, however, would be taxable on such supplies as bookstore, pub and cafeteria sales.

10.6 Self-Supply Rules

Under a multi-stage sales tax, persons exempt from tax would not be eligible to claim an input tax credit in respect of their purchases. In some circumstances, this could give rise to a bias for such exempt persons to self-supply certain goods and services which they otherwise would obtain from outside taxable suppliers. For example, the tax on the cost of road construction by an independent contractor could be sufficiently large to act as an incentive for a municipality to do its own road construction. By using its own employees and equipment, the municipality would be able to avoid tax on the independent contractor's value-added.

While there is an inherent bias towards self-supply in any multi-stage sales tax with exemptions, there are legitimate concerns that any such bias should not be overly significant. Provisions would therefore be required to impose tax on certain goods and services when self-supplied by exempt entities. A comprehensive self-supply rule would, however, be administratively burdensome. It is therefore expected that the range of goods or services eventually subject to any self-supply rule would be relatively limited. These would be identified in the course of consultations with the business and non-profit sectors.

10.7 Invoicing of Tax-Exempt Supplies

In a federal GST, charities and non-profit organizations would be required to indicate explicitly to their business buyers that certain supplies are exempt from tax. Otherwise, taxpayers purchasing goods or services from a charity or non-profit organization would assume that the supply was taxable and that they were entitled to claim an input tax credit in respect of those purchases. Accordingly, where such organizations make significant sales to business taxpayers, they would be required to identify the tax-exempt status of the sale on an invoice.

Section 11: Real Estate

11.1 Basic Approach

The multi-stage sales tax will apply to the sale or rental of real estate – land and buildings – for commercial use and to the sale of new residential dwellings. However, residential rentals and the resale of used residential dwellings will be exempt from the tax unless the resale takes place in the course of a business that involves the purchase, renovation and resale of used residential dwellings.

Where the tax applies to real estate, the rules will parallel those for the sale or rental of other goods and services. Developers and construction firms will thus pay the tax on their receipts from sales of land and construction and will claim input tax credits in respect of any related taxed purchases of equipment, materials and services. Similarly, owners of office buildings will pay tax on rental receipts and will claim input tax credits in respect of the taxed goods and services they acquire. Purchases of real property and rents paid by a business will generally constitute taxed purchases and therefore the tax thereon will be creditable by a business in computing its tax liability.

The special rules which set out the exemptions for residential rentals and sales of used dwellings are described below, together with other rules which relate to real estate transactions.

11.2 Tax-Exempt Supplies

The tax will not apply to long-term residential rents and sales of most used residential dwellings. Sales by individuals of other personal-use real estate will also be exempt. In addition, as outined in the approach to charities, non-profit organizations and governments outlined in the previous section, all rentals and most sales of real property by this sector would be exempt.

The definition of a residential dwelling will cover owner-occupied homes and apartment buildings, together with the related land associated with such buildings. In the case of an owner-occupied home, the entire home will be treated as a residential dwelling where it is used primarily as such. Therefore, even if it includes a room used as an office by a self-employed taxpayer, the entire home would still qualify for the exemption.

The definition of residential dwelling will not include a hotel, motel or other similar dwelling that provides all or substantially all of its accommodation on a short-term basis – that is, for periods of less than 60 days.

(a) Tax-Exempt Supplies – Residential Rents

All rentals of 30 days or more in a residential dwelling will be tax-exempt. Thus, most apartment and house rentals will not be subject to tax. As a consequence, residential landlords will not be entitled to recover any tax paid on the purchase, repair or improvement of residential dwellings.

On the other hand, all amounts received or receivable for room rentals in most hotels and motels will be taxable. Owners of hotels or motels will be able to recover the tax paid on their taxed input costs, including the purchase of the buildings, in computing their tax liability.

This approach will reduce the number of situations where taxpayers have to apportion their tax credit for input costs as a result of receiving both taxable and exempt rentals. Prorating may still be required in some cases – for example, where it is clear that part of a building is used as a hotel while another part is used for long-term apartment rentals. In these situations, the taxpayer will treat the building as two discrete parts (one as a residential apartment building and the other as a hotel) and apportion input costs accordingly. Prorating will also be necessary where a landlord receives significant short-term rentals in an apartment building.

The provision of ancillary services such as cleaning, heating and electricity (but not meals), as part of the rental charge, will also be exempt where the rental is exempt.

(b) Tax-Exempt Supplies – Sales of Used Residential Dwellings

The sale of a used residential dwelling such as an apartment building will be exempt unless the taxpayer previously claimed an input tax credit in respect of any part of the acquisition cost of, or any capital improvements to, the residential dwelling. For example, an input tax credit may have been claimed by a landlord of apartment buildings with significant short-term residential rentals. Where an input tax credit has been claimed, any proceeds on the resale of the dwelling will be subject to tax.

Resales of owner-occupied homes will also generally be exempt. Since no input tax credit will be allowed for real property that is primarily for the taxpayer's personal use and enjoyment, an input tax credit will not be allowed for any part of the cost of an owner-occupied home even if a part of the home is used for business purposes. Accordingly, resales of such homes will qualify for full exemption.

However, as noted above, an owner-occupied building will be treated entirely as a residential dwelling only where it is used primarily as such. Accordingly, where an owner-occupied building is used primarily in a taxable activity, the part so used will not qualify as a residential dwelling. In this case, the taxpayer will be allowed to claim an input tax credit in respect of the non-residential part of the building used for business purposes and, on resale, that part will be taxable. The resale of the residential part of the building will be exempt.

The resale of a used residential dwelling in the course of a business that involves the purchase, substantial renovation and resale of such dwellings will also be taxable. In this case the taxpayer will, under the normal rules, be able to recover any tax paid on taxed inputs acquired for use in the renovating business. In addition, the taxpayer will be allowed to claim a notional input tax credit in respect of the acquisition of the dwelling to be renovated even though tax may not have been paid on this purchase. This treatment will ensure that the taxpayer who is in the business of renovating and reselling homes will be taxable only on the value added to renovated homes. This will equate the resale of substantially renovated homes with the sale of new homes.

(c) Tax-Exempt Supplies – Personal-Use Real Property

The sale by an individual of personal-use real property will also be exempt. Personal-use real property is real property owned by a taxpayer that is used primarily for the personal use and enjoyment of the taxpayer or one or more related individuals. It would include, for example, country properties and hobby farms that are for the taxpayer's personal use and enjoyment.

Personal-use real property will not, however, include any part of such property that is subdivided for the purpose of sale. In addition, personal-use real property will not include any real property in respect of which a taxpayer has claimed an input tax credit.

(d) Tax-Exempt Supplies – Sales and Rentals of Real Property by Charities, Non-Profit Organizations and Governments

Under the approach to taxing charities, non-profit organizations and governments outlined in Section 10, all rentals of real property by this sector would be exempt.

In addition, all sales of real property by these organizations would be exempt except for the sale of land to individuals for the purpose of constructing a home or for other personal use purposes.

11.3 Other General Rules

The following additional rules will be implemented as part of the sales tax framework as it relates to real property.

(a) Supplies in Canada

A basic rule is that the tax should apply only to taxable supplies made in Canada. In the case of sales or rentals of real property, the transaction will be considered to be made in Canada only if the real property is situated in Canada.

(b) Definition of Real Property

Real property will be defined very broadly and will include leasehold interests and other similar interests in real property. However, security interests in real property created by virtue of a mortgage or other similar obligation will not be considered to be real property.

(c) Timing of Amount Receivable

A business's tax liability for a given reporting period will be determined by reference to amounts received or receivable by it in that period. In the case of a sale of real property, the date when the amounts would be receivable will generally be the earliest of the date of transfer of ownership ("closing"), possession, or the date on which an amount becomes due and payable to the vendor under a written agreement covering the sale. Where real property is leased, the date on which payment is due and payable under the lease will be the date on which an amount becomes receivable.

(d) Certification Requirement

In computing their tax liabilities, businesses will be able to claim an input tax credit only for those purchases of goods and services on which tax has been paid by the vendor. Since certain sales of land and buildings will not be subject to tax, it will be necessary to distinguish them from taxable sales of real property. To facilitate this under a federal GST, purchasers would be allowed to claim an input tax credit in respect of the purchase price of land and buildings only where the vendors certify that they are taxable on the sale and have paid the tax. The certification requirement would apply to all sales of real property. This approach would facilitate proper computation of the tax liability by ensuring that taxpayers are aware of the tax status of the real property acquired by them.

(e) Other Rules

- When real property is sold in a taxable transaction, an input tax credit will be allowed at the time of sale for any tax credits not previously claimed. Any unclaimed tax credits in respect of improvement costs incurred after the implementation date will also be creditable when the property is sold in a taxable transaction.

- A self-supply rule will apply where a developer constructs a residential dwelling and subsequently leases it to tenants. The developer will be treated as if the dwelling were sold at its fair market value when it is put into rental use. This rule will ensure that the developer receives the same treatment as a landlord who purchases a new building for rental purposes on which tax would have been levied. Any subsequent resale of the dwelling will not be taxed, as the dwelling will qualify as a used residential dwelling.

- The general change-of-use and apportionment rules will apply to real property.

11.4 Examples

The following examples illustrate the rules that will apply to real property.

1. Individual A purchases a new home from Developer X after the implementation date of the tax. Shortly after moving in, A is transferred and sells the house.

   The tax will apply to the sale by Developer X of the new home. A will not be entitled to claim any input credit in respect of the purchase price. The resale of the home by A will not be subject to tax.

2. As in Example 1, except that A, upon learning of the job transfer, rents out the home to B.

   The residential rental income will be exempt. No tax will be payable under the change-of-use rules as the home will qualify as a used residential dwelling.

3. As in Example 1, except that A is self-employed and used one of the rooms in the house as an office. The house is still primarily used as a residential dwelling.

   Since the building is primarily used as a residential dwelling, the entire building would so qualify. In addition, since the dwelling is used primarily for personal use, A will not be able to recover any tax relating to the purchase price or any capital improvements. Therefore, A's resale of the entire used dwelling will be exempt.

4. As in Example 1, except that A uses a large part of the building, say, 60 per cent, to conduct a business and the balance as a home.

   Only 40 per cent of the building will qualify as a residential dwelling. In accounting for the tax, A will have to separate the business component of the building from the residential component. The sale of the residential component will be exempt, provided that A, in computing his tax liability, had not claimed any input tax credit for that part of the building. The sale of the business part of the building will be taxable. If A had not claimed an input tax credit in respect of the tax paid on this part of the building on acquisition, it would be creditable on sale. The land associated with the building would have to be apportioned between the two parts of the building.

5. Landlord X purchases three buildings intending to operate them as follows: Building A as an apartment building with long-term rentals, Building B as an apartment building with some short-term and long-term rentals, and Building C as a hotel with only short-term rentals.

   No input tax credit will be permitted with respect to Building A and all of the residential rentals in the building will be exempt. The resale of Building A will be exempt as well.

For Building B, the residential rentals of 30 days or more will be exempt. An input tax credit could be claimed at the time of purchase in respect of part of the acquisition cost of the building based on the expected taxable use, but if this course of action were taken,

(a) the subsequent sale of the building would be taxable and the landlord could claim, at the time of sale, an input tax credit with respect to any tax paid in respect of the acquisition cost or any improvements to the extent not previously claimed; and

(b) the change-of-use rules could result in a tax liability if the mix of taxable and exempt uses should change.

If the landlord does not claim an input tax credit in respect of any part of the acquisition cost of Building B or the cost of any improvements in computing his or her input tax credit, the resale of Building B will be exempt.

Tax paid on the acquisition cost of Building C will be creditable. All rentals from Building C will be taxable, and its resale will be taxable.

6. A purchases land on speculation and subsequently resells it. The land is not personal-use real property.

The subsequent sale will be taxable. An input tax credit may be claimed at the time of sale in respect of any tax paid on the acquisition of the land and on improvement costs provided the tax credit was not previously claimed.

Section 12: Financial Services

12.1 Basic Approach

Many businesses are engaged in financial transactions, whether it be issuing cheques or notes, selling shares, borrowing or lending funds, or purchasing bonds or shares. However, financial transactions of most businesses are only ancillary to their main activities of supplying other services or property, or are of an investment nature.

Under the multi-stage sales tax only financial institutions will be subject to tax on the supply of financial services. Thus, taxpayers that are not financial institutions will not pay tax on the receipt of interest or dividends or on the realization of gains on financial instruments. Conversely, these taxpayers will not be able to claim input tax credits in respect of interest or dividend payments, the realization of losses on financial instruments, or other costs incurred in respect of financial instruments.

Financial services provided by financial institutions are similar to services provided by other sectors of the economy. They require the use of labour and capital resources and are charged to users in a variety of ways. They include intermediation services provided by a bank in serving as a link between borrowers and lenders, or the service provided by an investment dealer in assisting its clients in buying and selling securities. In the case of non-financial businesses, however, dealings in financial instruments represent their savings and investment activities rather than financial intermediation. Since a multi-stage sales tax is a tax on consumption and not on savings, these financial and investment activities of non-financial businesses should not be taxed.

To apply these rules will require a number of definitions, including what is a "financial service" and a "financial instrument" and who is a "financial institution". These are discussed below along with other aspects of the rules as they will apply to the financial activities of non-financial businesses. The taxation of the financial activities of financial institutions is discussed in the next section.

12.2 Definitions

(a) Financial Services

The definition of financial services will include all forms of activities with respect to financial instruments including the paying, lending, advancing, borrowing,

depositing or receiving of money and the issue, sale, purchase, receipt, payment, collection or transfer of a financial instrument. Also included will be the underwriting of a financial instrument and the lending or borrowing of commodities.

(b) Financial Instruments

The definition of financial instruments will include items such as currency, all forms of indebtedness, shares of capital stock, policies of insurance or reinsurance, cheques or letters of credit, and options, futures contracts or guarantees in respect thereof. The definition of financial instruments will be very broad to ensure that non-financial businesses will be exempt on all of their financial activities.

(c) Financial Institutions

The definition of financial institutions will include persons whose principal business is the lending of money, or accepting deposit liabilities such as banks, trust companies, credit unions, and loan and acceptance companies. As well, the definition will include traders or dealers in securities and insurers. To ensure that most holding companies in a corporate group will not be regarded as financial institutions for purposes of the multi-stage sales tax, a financial institution will include only those entities whose principal business is the supply of financial services primarily to persons with whom those entities deal at arm's length. Also, a venture capitalist will not be treated as a financial institution. An investment intermediary, such as a mutual fund trust, will be excluded from the financial institution rules if the intermediary has no employees (see Section 13.8 for a more detailed discussion of investment intermediaries).

Finally, deferred income plans such as registered pension plans will not be treated as financial institutions although they will be taxable on their non-financial activities such as commercial real estate sales and rentals. This category will include pension corporations and any trust governed by:

- a registered pension fund or plan;
- an employee profit sharing plan;
- a deferred profit sharing plan;
- a registered supplementary unemployment benefit plan;
- a registered retirement savings plan;
- a registered education savings plan;
- a registered retirement income fund;
- an employee benefit plan; or

- an employee trust,

as defined under the *Income Tax Act*.

12.3 Financial Activities of Non-Financial Businesses

(a) Deferred Payment Arrangements

As noted above, a non-financial business will not be taxable on interest receipts. Similarly, interest costs will not give rise to any input tax credit for non-financial businesses. Accordingly, interest and other carrying charges on conditional sales contracts and contracts that provide for deferred payment of the sale price will not be taxable to the vendor where they are billed separately to the purchaser or segregated on the bill of sale or invoice. Conversely, these charges will not entitle the purchaser to any input tax credit in these circumstances.

However, where interest or carrying charges are not separately invoiced but, instead, are rolled into the sale price of any other property or service supplied by the taxpayer, the taxpayer will be required to pay tax on the full sale price. Conversely, the taxpayer's customer, if he or she is a taxpayer, will be entitled to an input tax credit in respect of the full sale price where interest or carrying charges are not explicitly identified as such.

(b) Insurance Agents' Commissions

From the standpoint of an insurance agent, arranging the purchase or sale of a financial instrument will not be regarded as a financial service. Consequently, such taxpayers will be taxable on commissions received or receivable for those services under the general rules.

(c) Payments for Financial Services

Amounts paid or payable by a taxpayer who is not a financial institution in respect of financial services supplied by a financial institution will not entitle the taxpayer to any input tax credit. The one exception to this rule will be property and casualty insurance premiums (see 12.3(f) below).

There are several reasons why an input tax credit will not be allowed in respect of interest and other similar financing costs charged to a taxpayer who is not a financial institution.

First, a financial institution will only be taxed on its net margin. As discussed in Section 13, the net financial margin represents interest income and other revenue from financial services less interest expense and other deductible outlays and expenses of a financial nature. Thus, the net margin of a financial institution in most cases represents a very small fraction of the

interest charged to its customers. The remainder represents the untaxed return on savings of depositors and the risk premium for doubtful loans. To allow an input tax credit to business borrowers in respect of gross interest and other similar financing costs would be inappropriate since only a small fraction of those costs would have borne tax.

Second, financial intermediation services performed by financial institutions involve, in essence, the bringing together of borrowers and lenders. Lenders provide funds which, in turn, are lent out to borrowers by financial institutions. The service performed by financial institutions – intermediation – is supplied to both borrowers and lenders, not just borrowers. Consequently, it would be inappropriate to allow a full input tax credit in respect of tax paid by financial institutions to borrowers alone, since the tax accrues on a service provided to both borrowers and lenders. To allow a credit to either borrowers or lenders would result in over-compensation to some and under-compensation to others because the relative value of services provided to each would vary over time, between different transactions, and according to market conditions.

Third, it is not possible to calculate the taxable margin of a financial institution on a transaction-by-transaction basis. The margin will vary as rates vary over time, between different borrowers and lenders and according to market conditions. Thus, it would be very difficult to allow an appropriate credit to a business customer in respect of individual financial transactions.

Fourth, it would be inappropriate to allow a credit if the funds were used other than in the course of a taxable activity. To trace the actual use of the funds would be complex to administer and any arbitrary rule would not provide an appropriate credit in all circumstances.

Finally, any cascading of tax resulting from the denial of a credit should not cause significant economic distortions. For example, assuming a financial margin of 2 percentage points, and a tax rate of 8 per cent on that margin, the tax on a $30,000 loan paid in one lump sum at the end of one year would be $48. Assuming financial intermediation services are of equal value to both depositors and borrowers, the $48 in tax would represent a tax of $24 on the services provided to each.

Thus, no input tax credit will be allowed in respect of interest expense on funds borrowed by a non-financial firm for use in its business. This restriction will also apply to fees and commissions akin to interest.

The cost of brokerage fees and commissions incurred by a non-financial business with respect to the acquisition or disposition of financial instruments will also not be included in determining the business's input tax credit. This is partly because gains and losses arising from the acquisition and disposition of such instruments will be exempt (and thus any tax paid on inputs for use in an exempt activity should not be creditable) and partly because the tax would not be identifiable for many such transactions (e.g. in the case of underwriting securities).

(d) Financial Service Fees Paid to Non-Residents

To ensure that Canadian financial institutions are not placed at a competitive disadvantage, the payment to a non-resident investment firm that is not a taxpayer of a fee or commission for the purchase or sale of publicly listed financial instruments will be subject to tax. As will be the case for other imports of services which are discussed in Section 7, the tax will be levied on the person importing the service on a self-assessment basis. Thus, if a pension fund purchases publicly listed securities from a non-resident broker and pays a fee or commission, the pension fund would be required to pay tax on the amount of the fee or commission. Where an explicit fee or commission is not charged, the tax will be calculated on the basis of a prescribed fee schedule to determine the appropriate amount as a tax base. The government will be discussing the nature of this rule with representatives of the investment community to ensure that appropriate results are obtained.

(e) Non-Financial Services Supplied by Financial Institutions

With the exception of property and casualty insurance, no input tax credits will be allowed in respect of financial services supplied by a financial institution to taxpayers who are not financial institutions. However, where financial institutions make explicit charges for non-financial services such as safekeeping, trusteeship or cheque supplies, taxpayers will be allowed to claim input tax credits in respect of such charges.

(f) Property and Casualty Premiums

Business customers will be able to claim input tax credits in respect of property and casualty insurance premiums. This will be possible because of the way in which this financial service is rendered. The premium will be fully creditable as a taxed input cost of the business customer, and fully taxable to the insurer. When a claim arises, the reverse will take place: the insurer will claim a credit in respect of the claim paid out and the business customer will pay tax on the recovery of the claim. If the claim is paid to a third party (for example, a repair garage) to restore the loss, the third party would pay tax on the amount received.

Examples of this treatment include:

- insurance proceeds on the theft of business goods from a taxpayer;
- insurance proceeds for fire or other damage to a taxpayer's commercial property;
- the receipt of proceeds under a business interruption insurance policy.

If insurance proceeds are used to pay for a taxed business input, an input tax credit will be allowed in respect of the amount paid in the normal manner. Accordingly, the offsetting of insurance proceeds by the cost of outlays to replace lost or damaged goods will generally result in no net tax liability arising on insurance claims.

(g) Leasing

The leasing of personal or real property will not be treated as a financial service. All leases will be treated as operating leases with the lease payments taxable to the lessor and fully creditable to the lessee where the property is used in a taxable activity. This will ensure a neutral treatment of purchases and leases of property as a full input tax credit will be allowed in respect of all purchase and lease costs.

(h) Options

Options for the supply of goods, services or financial instruments will generally be treated as financial instruments. Accordingly, the trading of options will generally be a tax-exempt activity for non-financial businesses.

The one exception to this rule will be where a vendor grants an option to purchase non-financial goods or services that are supplied by the vendor in the course of a taxable activity. In this case, the vendor will be taxable on any amount received as consideration for the granting of the option provided the goods or services covered by the option are delivered by the vendor. This amount will be taxable at the time of delivery. The purchaser of the goods or services will be allowed to claim an input tax credit in respect of any amount paid for the goods or services to the extent the goods or services are for use in a taxable activity. The purchaser will be allowed to claim an input tax credit in respect of amounts paid to the vendor for the acquisition of the option. Any amount paid to anyone other than the vendor for the acquisition of the option would not qualify for input tax credit.

Section 13: Financial Institutions

13.1 Introduction

Financial institutions provide services to businesses and individual consumers in a variety of ways. It may be through the raising of debt or equity capital and the lending of money, commonly known as financial intermediation. It may be the purchase or sale of shares or debt securities, or underwriting of such securities, often referred to as market intermediation. Protection against risk may be provided by the pooling of insurance premiums in a capital fund. The value of the intermediation services provided by financial institutions to their customers in the course of their dealing in money or other financial instruments adds value to the economy and, thus, the domestic consumption of these services should be subject to tax.

The charge for these financial services can sometimes be explicit. For example, a broker may charge a fee for selling a new issue of shares and the fee would measure the value of the brokerage services. More often, however, the value of the service is implicit in the margin of the financial institution – that is to say, the difference between the return it obtains on funds made available to its customers and the cost of the funds it raises. Thus the value of the service which a bank provides to its borrowers and depositors is represented by the spread between interest charged to the borrowers and the cost of its depositors' funds or equity capital.

The only practical way to apply the tax to a financial institution is to apply the tax to the **net** financial flows of a financial institution. This portion of the value added by a financial institution will be calculated periodically based on the financial income and financial expense of the institution for the period concerned. This amount will then be combined with the taxable receipts and taxed inputs of non-financial transactions of the financial institution under the general rules. This method of applying the tax to the financial activities of financial institutions will be the same regardless of whether or not the multi-stage tax contains an invoice requirement.

The following financial institutions will be subject to tax in respect of their financial services:

(1) banks, credit unions or caisses populaires, trust companies, loan companies and acceptance companies;

(2) investment dealers;

(3) life insurers and property and casualty insurers;

(4) any person whose principal business is the lending of money, accepting deposit liabilities, or the purchasing or selling of debt securities; and

(5) investment intermediaries such as mutual fund corporations, mutual fund trusts, pooled fund trusts, and segregated funds, where they have incurred salaries and wages.

As explained in Section 12, the definition of certain financial institutions will depend on a principal business test. Holding companies, venture capital companies and pension funds generally will not be treated as financial institutions.

13.2 General Concepts

(a) Sales Tax Base of a Financial Institution

The general rules described earlier in this Annex for calculating the sales tax liability of a non-financial business will apply to a financial institution's sales and inputs of a non-financial nature. For example, a financial institution's receipts from cheque supplies or commercial real estate rentals will be taxable under the general rules. Similarly, input tax credits will be allowed in respect of amounts paid for taxable supplies acquired in Canada such as stationery, equipment or buildings.

However, special rules will be needed to include in the sales tax base the margin on the financial services of a financial institution, and also any explicit charges for financial services. Before describing these rules in more detail, it is useful to explain the general concepts which have been followed in designing them.

The objective has been to include in the tax base the value added in the provision of financial services by financial institutions, as measured by margin calculations appropriate for the particular institution.

Banks, trust and loan companies, and financial co-operatives carry on financial intermediation between owners, depositors and borrowers and other users of funds to economize on transaction costs and to pool risks of default by borrowers. In its simplest form, the difference of 2 percentage points between, say, lending at 10 per cent and raising funds at 8 per cent measures the value of these intermediation services. It is this margin of financial revenues less financial costs that will be added to the sales tax base of such an institution. Given that the margin includes a premium for default risks, a credit will be allowed for bad debts.

For insurance companies which are providing financial protection against risks, inflows will be represented by premiums received, and outflows by claims paid. Where an insurance premium contains a savings element, these companies are also undertaking activities similar to other financial intermediaries. They invest the savings of policyholders and owners, and return investment income to them in the

form of lower premiums, an increase in cash surrender values or in policy dividends. Investment income is also used to finance part of the cost of policy claims. Thus, the margin for an insurance company will be, basically, premiums plus investment income, less claims, policy dividends and the increase in the policy reserves.

No margin calculation will be necessary where a commission is explicitly charged by an investment dealer for its services. However, where the investment dealer acts as a principal in buying and selling securities, the margin will be represented by the profit on sale of the securities less the costs of financing such transactions. In addition, an investment dealer may act as a financial intermediary in raising and lending funds in a manner similar to a bank or trust company.

Mutual fund corporations, mutual fund trusts, and other investment intermediaries perform a different type of financial service – the management of investment portfolios, where the results are passed on to groups of individual investors. Where the portfolio is managed by another entity for a fee, and the portfolio consists entirely of financial instruments, there is no value added in the portfolio itself, and tax will be payable by the managing entity only on the fee charged. In other cases where the intermediary has salaried employees or holds non-financial investments, such as real estate, there is value added in the intermediary which will be included in the sales tax base.

(b) Adjustment for the Cost of Financial Capital

Savings and investments will not form part of the base under a comprehensive sales tax. For any person that is not a financial institution, this is achieved by providing a full and immediate credit in respect of any tax paid on non-financial assets used in a taxable activity and also by excluding any return on investment in financial assets, such as bonds or shares, from the tax base. Similarly, where such a person borrows money or raises equity capital to make the investments, no input tax credit will be allowed in respect of the interest costs of the borrowed money or dividends paid to shareholders.

In the case of a financial institution, however, financial inflows and outflows must be included to calculate the margin that will be subject to tax. In the course of doing this, further steps will be taken to ensure that this margin is not overstated.

To the extent a financial institution raises funds by borrowing, a deduction for the interest expense will ensure that the financial institution's margin will be properly determined. If this deduction were not allowed, the financial institution would be taxed on more than its margin and, thus, on more than its value added.

Financial institutions, however, also use equity funds in their provision of financial services, such funds being derived from share issues, retained earnings or other surplus. If such equity funds were used to purchase only non-financial assets, and if all non-financial assets were financed with equity funds, then no problem would arise, as any input tax credit in respect of non-financial assets would be claimed

fully and immediately and the cost of these equity funds would not have to be taken into account in determining the financial institution's margin from its financial activities. However, an examination of the balance sheets of financial institutions demonstrates that there is substantial variation in the sources and uses of funds, both within a particular type of institution and among different types. Equity funds may be used to purchase financial assets and borrowed funds may be used to purchase non-financial assets. It is therefore essential that further steps be taken to ensure neutrality in the treatment of debt and equity capital under a comprehensive sales tax. This neutrality will be achieved by allowing a deduction not only for the interest cost of debt capital but also for an allowance for the use of equity capital in the business of a financial institution (see the discussion under Special Rules in 13.7(b) below).

Since the cost of all funds employed by a financial institution will thus be deductible in determining the margin that will be subject to tax, further rules will be needed to ensure that a financial institution will not have an advantage compared with a non-financial business. These rules are also discussed in detail below under Special Rules in subsections 13.7(c) to (f).

(c) International Aspect

The sales tax will apply only to financial services of financial institutions which are supplied in Canada to residents. The concept of residence is discussed in Section 5. In addition, for these purposes, where financial services are supplied to a branch, residence will be governed by the location of the branch rather than by the residence of the company.

Because of the international nature of finance and insurance, special considerations will be necessary in determining whether the service is provided to residents in Canada, and the amount of the tax relating thereto. Where a financial institution operates both inside and outside Canada, formulas will be required for segregating domestic and foreign financial services, as it would be impractical to spell out rules on a transaction-by-transaction basis as to which transactions are consumed in Canada as compared to outside of Canada. These formulas would effectively ensure that services supplied outside Canada will be tax-free, in the same way as exports of other goods and services. Furthermore, input tax credits will be allowed in respect of tax paid by institutions on non-financial purchases in Canada, such as buildings, equipment or office supplies, whether they relate to domestic or foreign operations and, consequently, the tax thereon will be fully relieved.

(d) Provincial Allocation

If the provinces join in a multi-stage national sales tax, special consideration will be given to the way in which the national sales tax would apply to financial institutions. This is necessary because the sales tax base of a financial institution will include the margin from its financial services, and special rules will be needed

to determine where those services are consumed. This is a matter which will be discussed further with the provinces.

13.3 General Rules for all Financial Institutions

The supply and the purchase of non-financial goods and services by financial institutions will be treated in the same manner as for non-financial businesses. Fees and commissions explicitly charged by financial institutions for various services including pension, trust and investment management services, stock transfer services, bond trustee services, and estate, trust and agency management services will also be included in the financial institution's sales tax base under the rules for non-financial services. The special rules for financial institutions will add to this sales tax base the difference between the revenues from and costs of its supply of financial services. Revenues will include fees and commissions received for supplying financial services.

Certain general rules are appropriate for all financial institutions in measuring the sales tax base that will be derived from their financial services. For example, interest income or expense flows will be accounted for on an accrual basis. Similarly, a discount or premium on a debt security, or a fee or commission relating to a financial instrument, will be amortized to produce an accurate measure of the margin.

Certain amounts received as fees and commissions will also be included in the margin on the same basis as interest since the two types of revenue may be interchangeable. For instance, a financial institution may charge a fee for servicing a loan or setting up a loan instead of combining this fee with the interest rate charged, or it may agree to accept a fee instead of instituting an upward adjustment in the interest rate attached to a loan.

Since the interest charged by a financial institution includes a premium for default risks which should not be subject to sales tax, an input tax credit will be allowed in respect of provisions for doubtful debts. Details of this provision are discussed below (subsection 13.7(a)).

Subject to the amortization of debt securities and the provision for doubtful debts, a gain or loss on a financial instrument will be included when realized upon disposition. This gain or loss will normally be calculated by comparing the sale proceeds with the cost or amortized cost. Where a financial instrument is included in the financial institution's inventory, the gain or loss can be calculated for purposes of the sales tax with minimal adjustment from the amount calculated for financial statement purposes. However, for simplicity, and so that the rollover rules of the income tax legislation can be automatically incorporated in the sales tax rules, the gain or loss on a financial instrument that is a capital property for income tax purposes will be the capital gain or loss as computed for income tax purposes, without reduction by one-half and without deduction for a reserve.

Dividend income will be included when received.

In addition to a deduction for interest expense on borrowed funds, there will be a deduction for the cost of equity funds in determining the financial institution's margin. This deduction could be either in the form of a deduction for dividends paid or a prescribed allowance on equity. Where a financial institution invests in non-financial assets, a prescribed rate of return thereon will be included to offset the deduction for the cost of funds and to preserve neutrality in treatment between financial and non-financial institutions. For similar reasons, where a financial institution invests in a connected corporation there will be a deemed inclusion in the sales tax base. Details of these provisions are discussed below under Special Rules (subsections 13.7(b) to (f)).

13.4 Banks, Trust and Loan Companies and Financial Co-operatives

Banks, trust and loan companies and financial co-operatives (credit unions and caisses populaires) accumulate funds by taking deposits from businesses, consumers and governments who may be resident in Canada or abroad and by raising equity capital. With these funds the financial institutions engage in short- and long-term lending activities and invest in securities a portion of which may be marketable.

The revenue from financial services received by these financial institutions may take many forms. Interest and dividend revenue is received from the borrowers of the funds and the issuers of the securities. Gains or losses arise from dealing in foreign currencies and marketable securities.

The total revenue received is used to pay interest to depositors, dividends to owners, to provide for losses on bad debts, and to finance future investments. The remainder of the revenue is used to pay overhead costs and salaries to employees.

(a) Intermediation

Banks, trust and loan companies and financial co-operatives will be required to include in the calculation of their sales tax base the amount of interest income derived from loans and mortgages, amortization of issue premiums or purchase discounts on debt obligations, dividends received on equity securities, foreign exchange gains, and gains or income arising from the disposition of financial instruments.

In computing the margin for this activity they will be permitted to deduct the costs involved in attracting funds – mainly interest expense and the return to shareholders, either deemed or actual – together with losses on the sale of securities, amortization of purchase premiums or issue discounts on debt securities and foreign exchange losses. Patronage dividends will also be deductible in determining credit unions' and caisses populaires' margins as a measure of the cost of equity.

For banks, trust and loan companies and financial co-operatives that supply services entirely within Canada, no other rules will be necessary.

(b) International Operations

As in the export of non-financial goods and services, sales tax will not apply to financial services provided to persons not resident in Canada.

The amount of this export which should not be subject to tax is the margin attributable to foreign operations. However, this margin cannot be determined on a transaction-by-transaction basis. Thus, it will be necessary to employ a formula to determine what portion of the intermediation margin is from a foreign source and should not be subject to tax. The allocation of the intermediation margin between Canada and abroad will be based on the residence of the person paying the interest, dividend or similar type of income and fees or commissions for security transactions.

Therefore, in determining the margin, an additional deduction will be allowed for an amount determined as:

$$\frac{\text{foreign-source revenue}}{\text{total revenue}} \text{ times } \left[\begin{array}{l}\text{total} \\ \text{financial} \\ \text{revenue}\end{array}\right] \text{ less } \left[\begin{array}{r}\text{total} \\ \text{financial} \\ \text{costs}\end{array}\right]$$

Total and foreign-source revenue in the above formula refer to revenue from interest, dividends or similar types of income and fees. Total financial revenues, on the other hand, refer to revenues from all financial services including gains on the disposition of securities and foreign exchange gains. Conversely, total financial costs refer to all financial costs including losses on the disposition of securities and foreign exchange losses. This formula provides a way of removing the foreign proportion of the margin from the worldwide margin calculation of the financial institution.

13.5 Traders and Dealers in Securities

(a) Market Intermediation

Investment houses provide market intermediation. This intermediation generally involves brokerage, dealing and underwriting. Such firms act as brokers when they act as agents for clients who are buying or selling securities. For bringing buyers and sellers of securities together, they receive a fee or commission normally based on the value of the transaction.

Alternatively, investment houses may act as dealers or principals by becoming a party to a market transaction. They hold an inventory of securities and buy and sell them with a view to profit. Where a dealer purchases and sells a new issue of securities, an underwriting activity is being undertaken.

Both the amount of fees and commissions received and the profit or loss from security transactions are a measure of the value of services such intermediaries

provide. Such amounts received by investment houses and other financial institutions performing similar services will therefore be included in the tax base for a multi-stage sales tax.

Borrowings and equity capital provide the base to allow a trader or dealer in securities to finance its operations. To determine the value of the services provided, interest expense and the cost of equity capital will be recognized as an input for purposes of the multi-stage sales tax.

In addition to the above activities, investment dealers perform financial intermediation by advancing funds to clients. Interest, dividend and other revenue from such services by an investment dealer will be included in the calculation of the dealer's margin in the same manner as for banks, trust and loan companies and financial co-operatives. An investment dealer also holds customer accounts, which are essentially treated as deposit accounts with interest paid on the cash balance, and these interest costs will similarly be deductible in determining the margin from its financial intermediation activities. In addition, the cost of equity capital, again either actual or deemed, will be deductible in determining this margin.

(b) International Operations

Rules will be required to allocate the gain or loss from market intermediation between taxable services supplied to Canadian residents and tax-free services supplied to non-residents.

Where the revenue is from a brokerage fee paid by a buyer or seller of securities, either in a secondary market such as a stock market or for marketing a new securities issue, the fee or commission is paid by the consumer of the services. Therefore, it will be appropriate to base the allocation on the country of residence of the buyer or seller from whom the fee is received.

If an investment dealer acts as a principal by marketing a new financial instrument issue, the consumer of the service is the issuer of the financial instrument. Therefore, it will be appropriate to base the allocation of the resulting profit or loss on the country of residence of the issuer of the financial instrument.

Where an investment dealer acts as principal through trading in the secondary market in outstanding securities on its own account, the consumer of the service is not easily identifiable. By trading in the market the financial institution is aiding in the creation of an efficient market for the security. This is of benefit to purchasers, sellers and holders of securities and assists businesses in issuing additional securities in the market. Therefore, the consumers of the service would not be readily identifiable. The resulting profit or loss could be allocated, based on the proportion that fee and commission revenue, underwriting gains and interest and dividend receipts from Canadian residents is of the total of such revenue of the institution. The government recognizes that this allocation system may not yield appropriate results in all circumstances and will be discussing suitable alternatives with the financial institutions affected.

Interest revenue from debt securities and costs associated with deposit accounts with investment dealers will be treated in a manner similar to that proposed for banks and other types of deposit-taking institutions. The margin from such intermediation will be allocated based on the proportion that fee and commission revenue, underwriting gains and interest and dividend receipts from foreign residents is of the total of such revenue of the institution. This formula provides a way of recognizing the foreign proportion of the worldwide margin so that it will not be taxed.

13.6 Insurance Companies

(a) General Rules

The insurance industry may be divided into two broad categories: life insurers, and property and casualty insurers. The financial services provided by life insurers include financial protection against the risks of mortality and accident and sickness, and annuities based on life contingency. Property and casualty insurers provide protection against damage or loss of property, public liability claims and other forms of peril. A common feature of both is the pooling of risk, with inflows into a capital pool in the form of premiums, and outflows in the form of claims.

An investment return on financial instruments is an integral part of an insurance operation. In the case of property and casualty insurance or term life insurance, the investment funds are derived from the receipt of premiums and the holding of funds pending payment of claims. In the case of annuities or the savings element in whole life insurance, the insurer is acting more directly as a financial intermediary in its investment of policyholder funds. A portion of the return is added to the amount which the policyholder can claim as cash surrender value, as well as being used to provide risk coverage. Good experience of the insurer may also be shared with the policyholder in the form of refunds of premiums, policy dividends, or experience-rating refunds, and, in the case of a stock insurer, with the shareholders.

All of these factors must be taken into account in determining the sales tax base of an insurer. In addition to the financial intermediation rules already described, premiums will be included in the sales tax base, and a deduction provided for the amounts needed to meet the various policy benefits payable to policyholders in respect of risk coverage and investment experience.

The general provisions for determining the insurer's sales tax liability will permit input tax credits to be claimed for taxed purchases such as buildings, equipment and stationery. Similarly, any rentals from non-residential real estate investments of insurers will be taxable under the general provisions.

(b) Pooling of Risk Capital

The unique feature of an insurance operation is the pooling of capital for the coverage of risks. Only a small portion of the premium is needed to cover the services of the insurer in managing this pooling. Most of the premium is actually a contribution of capital into the pool for later payment to claimants. This reallocation of capital does not represent the value of insurance services and will not be subject to sales tax. Since premiums received under insurance policies will be fully included in the insurer's sales tax base, there will therefore be a deduction for claims.

(c) Provision for Claims – Life Insurers

Where long-term life insurance is written for a level premium, the premium in the early years exceeds that needed to cover the mortality risk. This excess creates a savings element available to meet the higher risk in later years. Premiums received by a life insurer for deferred annuities are even more akin to savings deposits. Since such premiums will be fully included in determining the financial margin, the life insurer will need a reserve for the savings element of these premiums to put them on the same footing as a deposit-taking institution. This need will be met by permitting reserves for life insurance policies and accident and sickness insurance policies equal to the maximum allowed for income tax purposes, except for the extra reserve in respect of qualified annuities. The deduction of these reserves will offset the inclusion of the return on the related investments, and effectively prevent sales tax from being imposed on savings of policyholders.

For each taxation year under the new system, the increase or decrease in the reserves will be deducted from or added to the sales tax base of the life insurer, by adding in the opening reserves and deducting the closing reserves. Transitionally, in the first year of the system, there will be included the amount which these reserves would have been at the end of the immediately preceding taxation period. Claims paid after the commencement of the system, and subsequent increases in reserves, will then be deductible.

(d) Provision for Claims – Property and Casualty Insurers

Reserve provisions will also be needed for property and casualty insurers. To arrive at a proper measure of the sales tax base in a given period, property and casualty insurers will be allowed a reserve in respect of unearned premiums, i.e., premium receipts that relate to future insurance coverage. There will also be a provision for claims that remain unsettled at the end of the year, similar to that allowed for income tax purposes. As proposed under the corporate income tax reform, this provision will be limited to the present discounted value of such claims.

Where a business taxpayer pays a premium for property and casualty insurance, the full amount of the premium will be creditable immediately. Claim settlements

paid directly to an insured business will be taxable. Proceeds then used to pay a third party performing a repair or replacement will be creditable to the insured and taxable to the third party. A similar end result will be obtained where the insurer pays the third party directly for the repair or replacement.

Thus, the insurer will be taxed only on its margin, which measures the value of its services; the capital which is pooled to meet risks and which is redistributed to policyholders produces no net sales tax, which is appropriate as no net value has been added to the economy.

(e) Policy Dividends and Rebates

Under participating life insurance policies, policy dividends are paid to the policyholders. These are derived from favourable results of the insurer from investments and mortality and expense experience, and may be viewed partly as a return of premiums and partly a sharing by participating policyholders in the business income. Refunds of premiums or experience-rating refunds may be made on other types of policies such as group term policies or certain types of casualty policies.

These policy dividends and rebates will be deductible in determining the margin of the insurer. However, since the deductible policy dividends contain an element of return on equity, no further deduction for the cost of equity capital will be provided to a mutual insurer or in respect of the participating fund of a stock life insurer.

(f) Supply in Canada of Insurance and Other Financial Services

The location of the supply of insurance services is indicated by the location of the risk. Thus, premiums and claims counted in the sales tax base of an insurer will include only those arising from Canadian risks.

In the course of its operations an insurer also provides other financial services by investing policyholder funds in bonds, shares and other non-insurance financial instruments, as well as in real estate. Further investments are needed to cover a solvency margin, that is, the excess of assets over liabilities required by supervisory authorities to protect the policyholders. The revenue from all these investments will be included in calculating the overall margin of the insurer, to the extent such revenue relates to the provision of insurance services in Canada.

Where an insurer operates only in Canada and covers only Canadian risks, all its investment revenue will be taxable. However, special considerations apply to an insurer operating both inside and outside Canada. While any revenue from real estate will be taxable under the ordinary rules according to its location in Canada, special rules will be needed to determine the portion of the sales tax base from financial instruments which will be regarded as arising from financial services provided in Canada.

Under the income tax system, a similar objective has been met by a set of rules for determining the total amount of investments that should be attributed to the Canadian insurance coverage – the so-called "Canadian Investment Fund". This fund is determined by multiplying worldwide investments by the ratio of Canadian policy reserve liabilities to total policy reserve liabilities. Since the effect of the formula is to allocate a portion of overall surplus to Canada, it gives equivalent treatment to resident companies operating only domestically and to companies that operate internationally.

Since the provision of insurance coverage is the primary focus of insurers, the location of the risk provides a meaningful basis for allocating an insurer's financial services between Canada and the rest of the world. Accordingly, the allocation for a resident insurer will be the proportion of the insurer's worldwide margin from financial instruments other than insurance policies that its Canadian policy reserve liabilities bear to its total policy reserve liabilities.

For non-resident insurers operating in Canada it is not practical to apply a world-wide ratio in determining the supply of financial services in Canada. However, a modified version of the income tax concept of the Canadian Investment Fund, which will exclude real property in Canada and which will be referred to as the Canadian Financial Investment Fund, will be used to achieve a result similar to that for resident insurers. For the non-resident insurer, the financial investment revenue allocated to the supply of insurance services in Canada will be the proportion of its investment revenue from Canadian financial investments that its Canadian Financial Investment Fund for the year is of its Canadian financial investments for the year. If its Canadian financial investments exceed its Canadian Financial Investment Fund, only a portion of financial investment revenue will be included. On the other hand, if its Canadian Financial Investment Fund exceeds its Canadian financial investments, the formula will effectively attribute further investment revenue to Canada at the same average rate of return as earned on Canadian financial investments.

(g) Reinsurance

Where insurance of Canadian risks by a Canadian-licensed insurer is reinsured with another Canadian-licensed insurer, the reinsurance will not be included in the margin of the initial insurer, but will be included in that of the reinsurer. However, different considerations arise where reinsurance of foreign risks is involved or where reinsurance of Canadian risks is ceded abroad to an unlicensed insurer.

If a Canadian resident insurer assumes reinsurance of foreign risks, it will be regarded as an export of insurance services, and the net proceeds will not be included in its sales tax base. However, if a Canadian insurer reinsures Canadian risks with a foreign insurer, the reinsurance premium will be deducted from the Canadian insurer's margin (and related claims excluded) only where the foreign insurer is licensed to carry on insurance business in Canada and is liable for the sales tax.

(h) Provincial Premium Taxes

All provinces levy taxes at various rates on insurance premiums. Like other taxes levied on insurers and other businesses, they will not be deducted in determining an insurer's margin.

(i) Segregated Funds

Life insurers, on behalf of policyholders, manage segregated funds that operate in a manner similar to open-ended mutual fund trusts. For purposes of the sales tax, the segregated fund will be treated as a separate trust which is an investment intermediary or a deferred income plan. The insurer will be taxable on any fees or commissions received from managing the segregated fund, and any income from seed money in the fund.

13.7 Special Rules

A number of additional rules will be applicable to all of the financial institutions discussed previously.

(a) Bad and Doubtful Debts

When a financial institution lends funds it incorporates a premium in its interest rate representing an amount to reflect the expected loss to the financial institution upon a default of a debt obligation. Since the financial institution is taxed on the receipt of interest earned on loans, which includes a premium for default risks, it is therefore necessary to provide a deduction representing the value of any loss.

Financial institutions including banks, trust and loan companies, insurance companies, and financial co-operatives will be allowed to claim an input credit in respect of provisions for bad and doubtful debts that may be claimed for income tax purposes. Since the provision of financial services to non-residents will not be subject to the multi-stage sales tax, the rules for bad and doubtful debts will be limited to loans made to Canadian residents. In the determination of residence for this purpose, where loans are made to a branch, residence will be governed by the location of the branch rather than by the residence of the company.

Where a financial intermediary has recovered part or all of a bad debt that was previously written off, or where a specific loss provision has been reversed, the amount of the recovery or reversal will be taxable in the year it occurs. This will recapture amounts previously deducted from the tax base.

For each taxation period under the new system, the allowable increase or decrease in the provision for doubtful debts will be deducted from or added to the tax base of the financial institution, by adding in the opening provision and deducting the closing provision. Thus, in the first year of the tax, the amount of the provision for

doubtful debts allowable for income tax purposes at the end of the immediately preceding year will be included in the sales tax base. Bad debts arising after the commencement of the system, and subsequent allowable increases in provisions, will then reduce the sales tax base.

(b) Allowance for Equity Funds

As explained above under General Concepts, there will be a deduction with respect to the cost of equity funds to ensure that a financial institution's margin is properly calculated.

A natural way to provide such an allowance would be to give a deduction for dividends actually paid. This would reflect the actual cost of equity in many situations, and in that way would be preferable to some imputed cost. For a class of shares that is widely held, say where at least 35 per cent is held by arm's-length parties, or where the share is publicly traded, such a rule may be satisfactory since the rate of dividends paid would reflect the interplay of market forces. However, in specific circumstances, limits would have to be placed on the level of dividends which would be deductible in determining the margin of the financial institution. For example, where a class of shares is held primarily by connected non-financial corporations there may be little constraint either for income tax or sales tax purposes on the level of dividends which could be paid. A high-level dividend could then seriously erode the sales tax base of the financial institution.

Thus there would be need for some limitation on dividend deductibility in defined circumstances. A limit related to some measure such as paid-up capital could be applied. The main difficulties with this approach are that it would provide limited offset for equity in the form of retained earnings, and that any such limit would produce the ancillary need for a cumulative limit of some sort because of the irregularity of dividend payouts.

As an alternative to a deduction based on dividends, the allowance for equity funds for a financial institution could be determined by applying a prescribed rate to the institution's equity. Actual dividends paid would be ignored in such an approach, and the allowance would be a steady periodic deduction. The calculation of equity would be based primarily on equity as reported for financial statement purposes. This would be adjusted for major differences between book and tax calculations such as the difference between net book value and tax value of financial instruments and for differences between book reserves and tax reserves. Since the allowance would be based on equity as a whole, there would be no need to apportion it between different classes of shares. In technical terms the approach appears to be workable, but it could suffer from flaws because it would allow a deduction based on an assumed cost of equity.

It is evident, therefore, that the method of determining an appropriate allowance for equity funds is not a simple matter. The government will be consulting with the financial industry to determine the best method to adopt.

(c) Connected Corporations

The rules discussed above for calculating the sales tax base of financial institutions have related to portfolio investments. Special rules will apply where direct investments are made in connected corporations. For this purpose, consistent with the government's proposals for self-dealing measures in the regulation of financial institutions, one corporation will be considered to be connected with another for sales tax purposes if it owns more than 10 per cent of the share capital of the other.

(d) Funds Invested in a Connected Corporation

Where a financial institution makes a loan to, or invests funds in, a connected corporation, a prescribed market rate of return will be deemed to have been earned thereon and will be included in determining the institution's margin. This will serve as an offset to the deduction allowed to the financial institution for the cost of debt or equity capital. Thus, if the connected corporation is resident and is not a financial institution, this treatment would parallel that of any other non-financial corporation which raises its own debt financing and cannot deduct the interest expense. If the connected corporation is a resident financial institution, or is non-resident, the rules for a prescribed minimum deemed return will be necessary to ensure an appropriate domestic and international allocation of the financial margin.

The minimum deemed return on funds invested by the financial institution in debt of a connected corporation, and included in the institution's sales tax base, will be reduced to reflect any interest actually paid by the connected corporation to the financial institution.

The rules for a prescribed deemed return will also apply to investment by a financial institution in equity capital of a connected corporation. However, dividends and gains or losses on the shares of a connected corporation generally will be excluded from the sales tax base of the financial institution. As a result, the inclusion in the sales tax base of the institution in respect of equity investments in connected corporations will be limited to the prescribed deemed return.

(e) Other Transactions with Connected Corporations

A non-financial business will not be required to include in its sales tax base any gain or loss from the sale of a financial asset. However, since a financial institution is in the business of buying and selling financial instruments, any gain or loss will properly be included in its sales tax base. To ensure appropriate results, any sale of a financial instrument by a financial institution to a connected corporation will be deemed to have occurred at no less than fair market value.

Similarly, where a financial institution receives a deposit from a connected business, the deduction to the financial institution for interest paid on such deposits will be limited to a reasonable amount.

(f) Investment in Non-Financial Assets

Capital Property: Where a financial institution purchases capital property for use in its financial services business or in a non-financial taxable activity such as renting or leasing, it will be entitled to claim an input tax credit in respect of the cost of the property in computing its sales tax base, in the same manner as a non-financial business. However, a non-financial business will not be able to claim an input tax credit in respect of the cost of funds used for such a purchase. To give equivalent tax treatment, a financial institution will be required to include in its sales tax base an amount approximating an interest charge on the funds invested in such capital property. This amount will be equal to a prescribed rate times the net book value of the property.

Leasing Activities: A financial institution which carries on both a leasing and a loan business in the same corporation will be taxed under the general rules on lease payments received and under the financial institution rules on the interest income received. Since a leasing business is not defined to be a financial activity, the interest costs and the cost of capital associated with funding a leasing activity should not be deductible in computing the sales tax base. Accordingly, the rules described immediately above for capital property will also apply to a financial institution's investment in lease receivables, so that no deduction will effectively be allowed for the amount of interest which is reasonably attributable to its leasing activities. This will place the leasing activities carried on by a financial institution on the same basis as leasing activities of a non-financial business.

Low-Interest Loans to Employees: Where loans are made to employees without interest or at preferred rates of interest, the financial institution will include in its sales tax base the amount by which interest at a prescribed rate exceeds the interest actually charged.

13.8 Investment Intermediaries

An investment intermediary can be an investment corporation, a mortgage investment corporation, a mutual fund corporation, a mutual fund trust, a related segregated fund trust, a real estate investment trust or a pooled fund trust. Investment intermediaries largely confine themselves to investment activities, flowing investment income and gains through to the investors on an annual basis, with the investment risk being borne ultimately by the investors.

Investment intermediaries also offer investors the opportunity to utilize the services of a professional manager to make investment decisions. The value added by an investment advisor may be measured by the explicit fee charged for these services. Where the investment advisor is not an employee of the intermediary, the fee for these services is taxable to the advisor. The value added is contributed primarily by the advisor rather than by the financial intermediary which is, in effect, an extension of the investment activities of the individual investors. In such circumstances the intermediary will be effectively exempt from tax as it will be deemed not to be a financial institution.

However, instances may arise where investment intermediaries employ individuals to act as investment advisors or to serve other functions. To isolate the tax base for these investment intermediaries, they will include investment income such as interest and dividends in the sales tax base but they will also be permitted to deduct amounts distributed to investors. These distributions may take the form of a taxable dividend, a capital gains dividend or allocations to the investors under the terms of the various trust agreements. The allocation of these various amounts will generally follow the provisions of the *Income Tax Act* for the flow-through of income received by these investment intermediaries. As a deduction will be allowed for amounts distributed to investors, the need for an equity deduction will not arise for these institutions.

Where the investment intermediary has receipts from other than financial instruments, for example, commercial rents, the intermediary will be subject to tax with respect to such supplies under the normal rules. In this way the individual investor will be indirectly subject to the same amount of tax as if he or she had held the property directly.

13.9 Administrative Considerations

Financial institutions usually determine various amounts, such as insurance reserves and loan loss reserves, only on an annual basis. To reflect these operating practices, financial institutions will be required to make an annual reporting of their tax liability for both financial and non-financial activities based on the fiscal period they use for income tax purposes.

To ensure that financial institutions pay tax on a regular basis, they will be required to remit instalments of estimated tax on a monthly basis, with the final balance being paid after the end of the fiscal period. These rules will be similar to those in the *Income Tax Act*, with certain modifications where the tax for a previous period has been reduced by purchases of certain capital assets.

13.10 Transitional Provisions

Application of tax to fixed-term financial contracts in existence before the commencement of the system could impose an inappropriate burden. However, there are variations in the mix of shorter- and longer-term contracts among financial institutions, and there could be difficulties in defining the type of contracts entitled to relief, the amount of such relief, and its duration. To ensure uniform and fair application of the tax to all financial institutions during the transition period, the government will be discussing the need for and nature of suitable transitional provisions with affected institutions.

Annex II

The Multi-Stage Sales Tax
Calculating The Tax

Calculating the Tax – Examples

The following examples illustrate how a hypothetical taxpayer (ABC Inc.) would compute its sales tax liability – first, under a system where sales and purchases are recorded tax-inclusive and, second, under a system where amounts are recorded net of tax, as would likely occur if there were an invoice requirement. The examples assume an 8-per-cent rate of tax on tax-excluded amounts which is equivalent to a rate of 8/108 on tax-included amounts.

To simplify the examples, it is assumed that ABC Inc. has only two books of account - a cash receipts book and a cash disbursements journal – and that the company has no receivables or payables at the end of a taxation period. Thus, although adjustments would normally be required at the end of each period to put the accounts on a receivable/payable basis (that is, to calculate the tax owing on sales not yet collected and to claim input tax credits for taxed purchases not yet paid) these are not reflected in these examples.

Assuming all amounts are shown tax-inclusive as in Example 1, in preparing for the new tax, ABC Inc. would create two new columns in its cash disbursements journal (Figure 1). The new columns would identify those purchases of goods and services on which tax has been paid (referred to as "input tax creditable amounts"), and tax paid on imports, respectively. In its cash receipts book (Figure 2), a new column – taxable sales – would be added. ABC Inc.'s net tax liability would be $1,016, the difference between its tax liability of $4,200 on sales (8/108ths of taxable sales) minus input tax credits totalling $3,184 on taxed purchases. This calculation is shown in Figure 3.

Example 2, which is based on the same information used in Example 1, shows how ABC Inc. would calculate its net liability under a system where all amounts are shown tax-exclusive. Under such a system, only one new column to keep track of the tax paid on both domestic purchases and imports (referred to as "creditable input tax") would be added to its cash disbursements journal (Figure 4). ABC Inc.'s cash receipts book would have at least one new column ("taxable sales") if the amount of the sales and the separately identified tax thereon are not separately recorded in the books. Alternatively, ABC Inc. would add two columns, "taxable sales" and "tax liability" to its cash receipts book and record the tax on each sale separately in its books. The latter approach has been taken in this example to differentiate it from Example 1 (see Figure 5).

ABC Inc.'s periodic net tax liability would be calculated as shown in the sales tax worksheet in Figure 6 under a system where all amounts are shown net of tax. As in Example 1, the company's net tax liability would be $1,016.

Example 1

(Purchase Prices Recorded Tax-Inclusive)

Figure 1: ABC Inc. Cash Disbursements Journal Summary

Description	Amount	Input tax creditable amounts (Memo account)	Tax on imports	Inventory purchases	Capital equipment	Wages	Other
Inventory – domestic supplier	$11,340	$11,340		$11,340			
Capital equipment	7,560	7,560			7,560		
Inventory – imports	5,778		$ 428	5,350			
Wages	15,120					$15,120	
Receiver General	3,240						$ 3,240
Personal drawing	3,160						3,160
Rent	1,620	1,620					1,620
Repairs and maintenance	216	216					216
Property tax	3,024						3,024
Advertising	486	486					486
Telephone	162	162					162
Bank loan repayment	3,240						3,240
Hydro	540	540					540
Stereo – private	1,080						1,080
Cleaning	216	216					216
Insurance premium – property	756	756					756
Import capital equipment	11,556		856		10,700		
Truck lease payments	1,296	1,296					1,296
Professional services	1,080	1,080					1,080
Outbound freight	216	216					216
Postage	162	162					162
Employee pension plan	432						432
	$72,280	$25,650	$1,284	$16,690	$18,260	$15,120	$20,926

Example 1 (cont'd)

(Receipts Recorded Tax-Inclusive)

Figure 2: ABC Inc. Cash Receipts Book Summary

Description	Bank deposits	Taxable sales	Other receipts
Domestic sales	$45,900	$45,900	
Export sales	4,000		$ 4,000
Sale of used equipment	8,640	8,640	
Bank loan	15,000		15,000
Loan from friend	1,500		1,500
Interest on short-term deposits	450		450
Rental of excess warehouse space	2,160	2,160	
Totals	$77,650	$56,700	$20,950

Figure 3: ABC Inc. Sales Tax Worksheet

Tax Liability Calculation	
Total taxable sales for the period per cash receipts book	$56,700
Tax liability (8/108ths of total taxable sales)	$ 4,200
Input Tax Credit Calculation	
Total domestic tax creditable purchases per cash disbursements journal	$25,650
8/108ths of total domestic tax creditable purchases	$ 1,900
Add – tax on imports per cash disbursements journal	1,284
Input tax credit	$ 3,184
Net Liability (Tax liability minus input tax credit)	$ 1,016

Example 2

(Tax Shown Separately on Purchase Invoices)

Figure 4: ABC Inc. Cash Disbursements Journal Summary

Description	Amount	Creditable input tax	Inventory purchases	Capital equipment	Wages	Other
Inventory – domestic supplier	$11,340	$ 840	$10,500			
Capital equipment	7,560	560		$ 7,000		
Inventory – imports	5,778	428	5,350			
Wages	15,120				$15,120	
Receiver General	3,240					$ 3,240
Personal drawing	3,160					3,160
Rent	1,620	120				1,500
Repairs and maintenance	216	16				200
Property tax	3,024					3,024
Advertising	486	36				450
Telephone	162	12				150
Bank loan repayment	3,240					3,240
Hydro	540	40				500
Stereo – private	1,080					1,080
Cleaning	216	16				200
Insurance premium – property	756	56				700
Import capital equipment	11,556	856		10,700		
Truck lease payments	1,296	96				1,200
Professional services	1,080	80				1,000
Outbound freight	216	16				200
Postage	162	12				150
Employee pension plan	432					432
	$72,280	$3,184	$15,850	$17,700	$15,120	$20,426

Example 2 (cont'd)

(Receipts Recorded Tax-Exclusive)

Figure 5: ABC Inc. Cash Receipts Book Summary

Description	Bank deposits	Taxable sales	Tax liability	Other receipts
Domestic sales	$45,900	$42,500	$3,400	
Export sales	4,000			$ 4,000
Sale of used equipment	8,640	8,000	640	
Bank loan	15,000			15,000
Loan from friend	1,500			1,500
Interest on short-term deposits	450			450
Rental of excess warehouse space	2,160	2,000	160	
Totals	$77,650	$52,500	$4,200	$20,950

Figure 6: ABC Inc. Sales Tax Worksheet

Tax Liability Calculation	
Tax liability per cash receipts book	$4,200
Input tax credit (Creditable input tax per cash disbursements journal)	$3,184
Net Liability (Tax liability minus input tax credit)	$1,016

Part B – Changes to Sales and Excise Taxes

The government is committed to comprehensive sales tax reform as outlined in Part A of this background paper. Discussions will proceed with the provinces and others to assess the feasibility of a National Sales Tax. Pending the conclusion of these discussions and the replacement of the existing sales tax with a multi-stage tax, either national or federal, changes to the existing system are required. This is necessary to correct some of the most serious inequities in the existing system and to stem the erosion of the tax base through the use of tax avoidance mechanisms.

The government is also proposing other sales tax measures which, together with the corporate tax changes, will provide the additional revenues required to proceed with personal income tax reform.

The following changes will be made in the sales and excise tax system:

1. The federal sales tax will apply to sales by marketing companies related to a manufacturer.

2. For a range of products, the federal sales tax will be shifted from the manufacturers' level to the wholesale level.

3. Sales tax at a rate of 10 per cent will apply to telecommunication services, such as telephone and telex services, but not including charges for local residential telephone lines. The sales tax on cable and pay television services will be increased to 10 per cent from the present 8 per cent.

4. Paint and wallpaper will be deleted from the list of construction materials that are taxable at the lower sales tax rate of 8 per cent.

5. The refundable federal sales tax credit will be increased by $20 per adult and $10 per child.

6. Federal sales and excise tax remittances will be accelerated, effective April 1, 1988.

Except for the proposal relating to accelerated remittances, these changes will be effective January 1, 1988.

1. Application of Tax to Marketing Companies Related to Manufacturer

In the case of transactions between related companies, existing legislation authorizes the Minister of National Revenue to specify a fair price for purposes of sales tax calculation. On these transactions, in the past, the Minister's fair price valuation has been based on the price at which such goods were or would have been sold to independent persons. However, recent judicial consideration of the fair price provision has identified deficiencies in the legislation in this regard.

This has created considerable uncertainty in the determination of an appropriate value for tax in non-arm's-length transactions. Such a determination can only be made in a fair and objective way by reference to prices charged to independent persons. The alternative of basing the tax on the physical manufacturing costs is neither practical nor fair. Costs such as fixed capital expenditures and management and administration cannot be readily allocated to specific products. Thus, competing manufacturers may be faced with widely varying values for tax which bear little relationship to the prices at which the products are actually sold.

The legislative deficiencies in the fair price provisions have compounded the competitive distortions that arise under the federal sales tax. Some manufacturers have set up marketing companies and are now accounting for tax on lower values than their competitors. Manufacturers who make direct sales to independent distributors are finding it difficult to maintain their market position given that the tax advantage achieved by their competitors through the use of marketing companies may exceed their entire profit margin.

The use of lower values for calculation of tax in non-arm's-length sales is also resulting in a significant revenue loss which has to be made up by higher taxes on others.

To address these problems, the government is proposing that where a manufacturer sells goods primarily through a related person, that person will be deemed to be the manufacturer of all such goods sold by him and will be liable for tax on his sale price. This will remove the incentive for manufacturers to establish marketing companies to reduce tax otherwise payable on their sales. The tax on sales through related marketing companies would be the same as on direct sales by manufacturers to independent distributors. This measure will apply to both domestic and imported goods. It will thus ensure greater fairness in the application of tax between domestic and imported goods.

The new marketing company rules will apply where:

- a domestic manufacturer makes sales of a product in Canada primarily (generally defined to be more than half of total sales) to one or more distributors related to the manufacturer;

- a product is imported into Canada primarily by one or more distributors related to the foreign manufacturer of that product; or

- a product is imported into Canada primarily by one or more distributors related to the foreign exporter (other than the manufacturer) and the product bears the brand or trade name of that exporter or any other person related to the exporter, or is produced under a patent, copyright or industrial design of, or used by, such person.

If one of these tests is met in a given month or in any of the preceding 11 months, each related distributor will be deemed to be the manufacturer of such goods acquired for resale in Canada and be required to pay tax on his or her sale price.

For purposes of these rules, "distributor" includes the foreign manufacturer or exporter itself if it is the importer of the goods into Canada. The term "product" refers to goods that are identical in all respects.

Where a distributor deemed to be a manufacturer in the above circumstances in turn resells the goods primarily to other related distributors in Canada, the other distributors will also be subject to the same rules.

The current fair price provisions in the *Excise Tax Act* will also be modified so that in other cases of non-arm's-length sales where the manufacturer is making substantial sales to independent persons, the tax will apply to the fair market value of the goods. Fair market value will be readily determinable in such cases by reference to prices charged to independent persons. This will obviate the need for Ministerial determination of value for tax.

The primary purpose of this measure is to deter tax avoidance. The legislation will, therefore, provide the Minister of National Revenue with the discretion to relieve a business from the deemed manufacturer status created by this provision if there is satisfactory evidence that no tax avoidance or reduction is resulting from sales through the related marketing company.

This discretion will be available:

- where the manufacturer makes sales of identical goods in reasonable quantities to independent persons at the same price as charged to its related distributors; or

- where the distributor resells the goods at the same price as the price at which it acquires the goods from the manufacturer.

In these cases, clearly no tax avoidance is occurring and it is unnecessary to deem the marketing company to be the manufacturer.

Ministerial discretion may also be exercised where sales by the manufacturer in a month are not representative of its normal sales pattern. It is not the government's intention to deem a related marketing company to be the manufacturer of a product line where, under normal circumstances, the manufacturer makes most of its sales to independent persons, but because of unusual circumstances, the majority of its sales in a particular month are made to related persons.

A person deemed to be a manufacturer under this measure will be subject to all of the normal rules applicable to other manufacturers under the Act. For example, tax paid at the time of purchase on goods held in inventory will be refunded where the deemed manufacturer has a liability to pay tax on his sale price. A deemed manufacturer may also elect to be considered to be the taxpayer on sales of goods similar to or of the same class as goods on which he is liable for tax. This provision enables businesses to minimize compliance costs associated with holding mixed inventories of tax-free goods for which they are deemed to be the manufacturer and tax-paid goods which they sell as a distributor.

For purposes of this measure, marketing companies will be deemed to be related to the manufacturer, exporter or foreign distributor if they are related persons within the meaning of that term under subsections 251(2) to (6) of the *Income Tax Act*. Generally, these relationships exist in the case of individuals where they are connected by blood, marriage or adoption, and, in the case of corporations, through ownership or control. Further information in this regard is contained in Revenue Canada Interpretation Bulletin IT-419.

These changes will be effective from January 1, 1988.

2. Changes in Trade Level for Imposition of Federal Sales Tax

Changes are proposed in the level of imposition of the sales tax on certain products to address disparities and anomalies in the application of tax and the bias in favour of imports. The government proposes to shift the application of the existing tax to the wholesale trade level, effective January 1, 1988, for the following products:

- household chemicals such as soap, laundry detergents, cleaning materials, bleaches, air fresheners, waxes and polishes;
- pet litter;
- games, toys and sporting goods and equipment such as board games, playing cards, puzzles, mechanical and stuffed toys, golf clubs and supplies, racquet sport equipment, recreational fishing equipment and playground equipment;
- records, prerecorded and blank audio and video tapes, compact discs, video discs and related accessories.

It is estimated that the application of federal sales tax to sales by related marketing companies and the shift in the level of tax to the wholesale trade level for the products indicated will prevent further erosion of the sales tax base and yield additional annual revenues of approximately $300 million.

3. Tax on Telecommunication Services

A 10-per-cent sales tax is proposed on telecommunication services. The basic line charge for local residential telephone service will not be subject to tax.

The tax will apply to charges for local and long distance telephone service to businesses, long distance telephone service to individuals, cellular telephone service, the transmission or reception of telegrams, cablegrams and radiograms, teleprinter services, rentals of dedicated lines and other telecommunication services. Service charges relating to the commencement or termination of a taxable telecommunication service will also be subject to tax.

Internal communication systems that are bought for the purchaser's own use will not be taxable unless offered to the general public. However, public carriers that supply telephone or other telecommunication services for their own use, where the same services are offered to the public, will be required to self-assess the tax on those services.

The tax will not apply to sales and rentals of terminal equipment (such as telephone sets and private branch exchanges) or to charges for internal wiring, unless the supplier requires subscribers to acquire the equipment or wiring exclusively from it or a related person. If terminal equipment that is freely available in the marketplace may be legally used for transmitting and receiving messages through the public carrier's telecommunication system, then charges by the carrier for terminal equipment will be exempt from tax. The exemption for charges for telephone sets, private branch exchanges and other terminal equipment is designed to ensure fairness between taxable carriers and other persons supplying similar equipment. Service charges relating to the installation, maintenance, repair or replacement of exempt equipment will not be subject to tax.

Payments made between public carriers for interline services will generally be exempt from the tax to ensure that the tax is limited to the final user of the service.

The tax will not apply to any provincial retail taxes that may be payable in respect of the service.

The tax will be imposed on users and consumers of telecommunication services. It will be collected by businesses providing telecommunication services at the time the charge for the service is paid.

Telecommunication carriers who provide taxable services in Canada will collect the tax as licensed agents of the Minister of National Revenue. The rules generally applicable to taxpayers under the *Excise Tax Act* will apply to suppliers licensed as agents for purposes of the telecommunication services tax.

The tax will apply to charges for telecommunication services provided on or after January 1, 1988. However, any charge for services after that date that were billed before June 19, 1987 will not be subject to the tax.

Effective January 1, 1988, the rate of tax applicable to cable and pay television services will also be increased from 8 to 10 per cent.

Additional revenue from these measures is estimated to be $870 million in a full year.

4. Deletion of Paint and Wallpaper From the List of Construction Materials

Paint, varnish, wallpaper and similar materials will be deleted from the list of construction materials taxable at the rate of 8 per cent. As a result, they will be subject to the general rate of sales tax of 12 per cent. This measure will be effective on January 1, 1988, and will yield additional revenues of $60 million in the 1988-89 fiscal year.

5. Federal Sales Tax Credit

Commencing in the 1988 taxation year, the federal sales tax credit will be increased by $20 per adult and $10 per child from the current levels. The new credit amounts, which will be available in full to recipients with family net income of up to $16,000, will be $70 per adult and $35 per child. The amount of the credit payable to an individual or family is reduced by 5 per cent of family net income in excess of $16,000. The credit is refundable so that families who pay no federal income tax receive the benefits of this measure.

The increase in the amount of the refundable sales tax credit is designed to fully protect low-income families and individuals from the impact of the proposed increases in these sales taxes. This measure will reduce annual revenues by $150 million.

6. Accelerated Payment of Sales and Excise Taxes

Although the obligation to pay sales and excise taxes arises when a sale is made, such taxes are generally not payable until the end of the month following the month in which the goods are sold. On average, this represents a delay of 45 days in payment of tax. The government is proposing two changes to accelerate the remittance of these taxes.

Taxpayers with average monthly taxes payable of $1 million or less, paying on a monthly basis, will be required to have their payments in the hands of the Receiver General or the Minister's fiscal agent by the 21st day of the month following the month in which the goods were sold. On average, the delay in payment of the tax will be reduced to 36 days. This measure will take effect commencing with the payment in May 1988, in respect of sales made in April 1988. Those taxpayers making payments on a quarterly or semi-annual basis will also be required to make the remittance by the 21st day of the month following the quarter or the six-month period in which the goods were sold.

Taxpayers whose average monthly liability for sales and excise taxes is in excess of $1 million will be required to make payments on a semi-monthly basis commencing with their liability for the first 15 days of April 1988. This will affect fewer than 1 per cent of taxpayers.

For 1988, the new semi-monthly remittance system will apply to taxpayers whose aggregate monthly remittances of sales and excise taxes for the calendar year 1987 exceeded $12 million. For subsequent years, the annual threshold will be based on the taxpayer's total remittances in the immediately preceding calendar year.

Some taxpayers may have separate divisions or affiliated, associated or related firms and the overall organization may hold several sales and excise tax licences. In these circumstances, the aggregate of the monthly liabilities of all divisions, affiliates, associates and related firms is used for purposes of the $1 million threshold.

For those taxpayers, taxes due on transactions during the first 15 days of each month must be in the hands of the Receiver General or the Minister's fiscal agent by close of business on the last business day of the month. Taxes due on transactions during the remainder of each month must be in the hands of the Receiver General or the Minister's fiscal agent by close of business on the 15th day of the month following.

Where a taxpayer cannot conveniently close his or her accounting records to determine the precise liability for sales and excise taxes for the first 15 days of each month, the taxpayer may make the payment of an estimated amount equal to one-half the total tax payable in respect of sales made in the previous calendar month. The taxpayer will be required to adjust the payment for the tax liability of the remainder of the month to reflect the over- or under-payment made for the first half of the month.

Similar rules will apply for taxpayers now authorized to calculate and remit their tax liability based on accounting periods rather than on calendar months.

The one-time revenue gain to the treasury from these accelerated payment provisions is estimated to be $1.6 billion.

Réforme fiscale 1987

Réforme de la taxe de vente

le 18 juin 1987

L'honorable
Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Canada

Ministère des Finances Canada

Department of Finance Canada

Table des matières

Introduction 1

Partie A: La taxe de vente multi-stades 3

Chapitre 1: Principes d'une bonne taxe de vente 5

1. Croissance et efficience de l'économie 5
2. Équité 6
3. Faibles coûts d'observation et d'administration 8

Conclusion 8

Chapitre 2: Le système actuel de taxe fédérale de vente 11

1. Les problèmes de la taxe fédérale de vente 11
2. Conclusion 26

Chapitre 3: L'axe de changement: la taxe de vente multi-stades 29

1. Introduction 29
2. La taxe de vente multi-stade et la taxe sur les ventes au détail 29
3. Description et fonctionnement d'une taxe multi-stades 33
4. Réalisation des objectifs de la réforme de la taxe de vente 38
   - (i) Avantages économiques 38
   - (ii) Observation et administration 41
   - (iii) Équité 43

Chapitre 4: Options de mise en œuvre de la taxe de vente multi-stades 53

1. Taxe de vente nationale 53
2. Réforme de la taxe fédérale de vente 60
   - (i) Taxe fédérale sur les biens et services 61
   - (ii) Taxe fédérale à la valeur ajoutée 63
3. Résumé 64

Chapitre 5: Conclusion 67

Annexes

I Taxe de vente multi-stades: Détails de la proposition 69

II Taxe de vente multi-stades: Calcul de la taxe 157

Partie B: Changements des taxes de vente et d'accise 165

Introduction

Une refonte du système de taxe fédérale de vente fait partie intégrante du projet de réforme fiscale globale du gouvernement. Jointe à la réforme du régime de fiscalité directe des particuliers et des sociétés, la refonte de la taxe de vente offre la possibilité de renforcer la croissance économique au Canada et d'améliorer l'équité fiscale. Elle offre la possibilité d'établir un régime fiscal bien adapté aux exigences d'un marché international concurrentiel: d'abord, parce qu'elle renforcera la capacité concurrentielle de nos industries sur les marchés intérieurs et étrangers; ensuite, parce que ce système juste et efficace de taxe de vente assurera l'équilibre nécessaire entre les sources de recettes pour permettre une structure compétitive de l'impôt des particuliers et des sociétés, avec des taux marginaux moins élevés. Cela contribuera à stimuler l'épargne et l'investissement au Canada.

La taxe fédérale de vente est une importante source de recettes, qui contribue à financer des priorités authentiquement canadiennes comme notre régime national de soins de santé, des programmes abordables d'enseignement supérieur, le développement régional et l'aide aux personnes nécessiteuses. La réforme du régime actuel aidera à maintenir et à améliorer ces programmes, qui revêtent une importance fondamentale pour tous les Canadiens. Globalement, elle procurera une marge de manoeuvre supplémentaire dans la gestion de l'économie et accroîtra les possibilités de progrès social.

L'actuelle taxe fédérale de vente souffre de graves défauts. Son assiette est trop étroite. Bien des secteurs d'activité économique échappent actuellement à la taxe, de sorte qu'un grand nombre d'articles manufacturés sont traités de façon manifestement discriminatoire. La taxe fédérale de vente nuit à nos exportations et favorise les importations. Elle devient de plus en plus compliquée, rendant l'observation plus difficile. Elle s'applique de façon capricieuse aux différents produits, éparpillant et amplifiant ses effets tout au long de la chaîne de distribution de manière souvent imprévisible. Elle fausse les prix à la consommation et est injuste pour les personnes nécessiteuses. Elle crée des obstacles à la croissance économique ainsi qu'à la création d'emplois et de débouchés pour les Canadiens.

Ces problèmes sont bien connus, et la nécessité du changement largement admise par les intéressés. Le gouvernement est d'avis qu'il est maintenant temps de faire avancer les choses en commençant à mettre en place un nouveau système de taxe de vente.

Dans ce contexte, la partie A de ce document propose un axe de changement: le remplacement de l'actuelle taxe de vente au niveau des fabricants par une taxe de

vente multi-stades ayant une large assiette, qui s'étendrait aux ventes au détail. Le document décrit plusieurs mécanismes possibles pour mettre en oeuvre la nouvelle taxe, au niveau fédéral ou national.

Un système intégré de taxe de vente nationale constituerait une grande réalisation nationale. Il permettrait de fondre les systèmes existants de taxation des ventes des gouvernements fédéral et provinciaux en un seul régime, ce qui réduirait la complexité et les coûts administratifs et accroîtrait considérablement l'efficience économique.

La mise en place d'un nouveau système de taxe de vente est une entreprise nationale porteuse de changements fondamentaux. Elle exigera une large consultation des Canadiens intéressés et des débats approfondis avec les provinces. Le gouvernement fédéral se propose d'étudier à fond avec les provinces la possibilité d'établir un système national, avant de mettre en oeuvre la réforme de la taxe de vente.

Pour donner le temps de poursuivre ces débats, le nouveau système de taxe de vente sera mis en oeuvre à la deuxième étape du plan de réforme globale de la fiscalité du gouvernement. D'ici là, on propose d'apporter au système actuel de taxes de vente et d'accise des modifications qui visent à atténuer certaines distorsions concurrentielles, éviter le coulage de recettes et élargir l'assiette. Jointes aux recettes accrues procurées par l'impôt direct des sociétés, ces mesures et d'autres dispositions provisoires touchant la taxe de vente, détaillées à la partie B du document, apporteront un supplément de recettes permettant de financer l'abaissement des taux d'imposition des particuliers visé lors de la première étape de la réforme fiscale.

Partie A: La taxe de vente multi-stades

Chapitre 1: Principes d'une bonne taxe de vente

Un régime réformé de taxe de vente – un système qui servira mieux les intérêts de tous les Canadiens – doit s'inspirer de trois principes fondamentaux.

- Il doit soutenir la **croissance** et **l'efficience** de l'économie.
- Il doit être **équitable**, tant pour les particuliers et les familles que pour les divers secteurs et entreprises de l'économie.
- Il doit **réduire au minimum les coûts d'observation** des entreprises et **les coûts d'administration** de l'État.

Le gouvernement s'est inspiré de ces principes dans son examen de l'actuelle taxe fédérale de vente et l'élaboration du cadre d'un nouveau système. Ce chapitre évoque l'importance de ces principes pour la réforme de la taxe de vente.

1. Croissance et efficience de l'économie

Un bon système de taxe de vente doit être neutre. Cela signifie qu'il ne doit pas inciter les entreprises à modifier leurs mécanismes de production ou de distribution, ni fausser leur situation concurrentielle sur le marché. Il ne doit pas non plus fausser les choix des consommateurs.

Les décisions des entreprises doivent être prises en fonction du potentiel de croissance et des avantages économiques plutôt que de considérations fiscales. Pour favoriser ce résultat, la taxe de vente frappant un produit doit représenter une proportion constante de son prix, peu importe les méthodes de production et les réseaux de distribution utilisés. La taxe ne doit pas pousser les entreprises à restructurer leurs opérations afin de réduire leur obligation fiscale, principalement en transférant les fonctions et les coûts qui ajoutent de la valeur à un produit au-delà de son point de taxation. Une mesure de ce genre peut réduire les obligations fiscales d'une entreprise, mais elle risque d'entraîner aussi une utilisation moins efficiente des ressources et, partant, de réduire la croissance économique. Pour éviter des distorsions de ce genre, la taxe devrait s'étendre au point final de la consommation – soit au niveau de détail.

Une taxe de vente neutre devrait frapper les biens de consommation et non ceux qui servent à la production – autrement dit, les intrants des entreprises. La taxation de ces derniers entraîne une application «en cascade» de la taxe, celle-ci frappant un produit après que d'autres taxes ont déjà été payées sur les ressources utilisées pour fabriquer ce dernier, en amont du circuit de production-distribution.

Cette forme de double taxation entraîne d'importants coûts cachés, qui font souvent augmenter les prix à la consommation. Si la taxation rend certains modes de production plus coûteux que d'autres, les entreprises se trouvent forcées d'adopter des méthodes différentes et moins efficientes de production, ce qui fait monter les coûts, réduit la compétitivité et freine la croissance économique.

La taxation des intrants d'entreprises rend la production plus coûteuse au Canada. Cela est particulièrement grave pour nos exportations, qui sont vendues sur des marchés internationaux de plus en plus concurrentiels. Cependant, cela favorise également les importations, car les producteurs canadiens doivent supporter un fardeau fiscal latent auquel échappe leurs concurrents étrangers.

Un système qui taxe les intrants d'entreprises accroît le coût des biens d'équipement utilisés par ces dernières et décourage l'investissement. À long terme, il affaiblit la croissance économique et la création d'emplois. En bref, une mauvaise taxe de vente appauvrit l'économie.

Une taxe de vente neutre doit traiter les dépenses consacrées par les consommateurs à des biens et services concurrents sur un pied d'égalité, pour éviter de fausser les prix et, ainsi, les choix et les préférences des consommateurs. La meilleure façon d'y parvenir consiste à appliquer une taxe à taux uniforme à une large assiette. Une taxe de ce genre élimine les distorsions d'origine fiscale dans les positions relatives d'entreprises qui produisent des articles concurrents.

En résumé, l'efficience et la croissance exigent une taxe de vente neutre – une taxe qui s'applique à taux uniforme à une large assiette et s'étend aux ventes au détail. Plus l'assiette est large, plus le taux requis pour produire les recettes visées est bas.

2. Équité

Un système équitable de taxe de vente doit répondre à deux grands objectifs. Il ne doit pas imposer de fardeau excessif aux particuliers et aux familles à revenu modeste. Il ne devrait pas non plus avantager des entreprises ou des produits particuliers par rapport aux entreprises ou aux produits concurrents sur le marché.

Les taxes de vente sont généralement considérées comme régressives, parce qu'elles ne sont pas établies en fonction de la capacité contributive. On considère qu'elles pèsent trop lourdement sur les particuliers et les familles à revenu modeste, qui consomment une proportion beaucoup plus élevée de leur revenu que les personnes généralement plus aisées.

Le besoin d'équité peut être satisfait par diverses méthodes.

L'État a toujours essayé de compenser le caractère régressif des taxes de vente en exonérant des produits de base comme les aliments et les vêtements ou en appliquant des taux multiples afin de réduire la taxe supportée par ces produits. Cette méthode entraîne des coûts économiques sous forme d'une complexité accrue et d'une efficience moindre, mais ces coûts ont été acceptés comme le prix à payer pour l'équité.

Les exemptions ne constituent cependant peut-être pas le moyen le plus efficace de protéger le pouvoir d'achat des personnes les plus nécessiteuses. Si les contribuables à revenu modeste bénéficient d'exemptions, il en sera de même des personnes à revenu supérieur qui achètent elles aussi des produits ou des services exonérés. En fait, les consommateurs à revenu élevé en bénéficient habituellement davantage, parce qu'ils ont tendance à acheter dans l'ensemble plus de services et de biens de consommation, notamment des produits exonérés comme des aliments et des vêtements. En outre, quand certains articles sont exonérés, le taux de taxation doit être plus élevé sur les autres produits afin de procurer le même volume de recettes.

Une autre solution consiste à compenser directement l'effet de la taxe de vente sur les personnes et les familles à revenu modeste en intégrant la taxe de vente au régime d'impôt direct des particuliers. Dans ce cas, l'incidence distributive de la taxe de vente peut être rendue plus équitable par des mécanismes tels que les crédits d'impôt remboursables. Les crédits sont souples et efficaces. Ils peuvent être rajustés en fonction des besoins de ménages placés dans des situations différentes. Pour un même manque à gagner, des crédits remboursables d'impôt sur le revenu permettent de fournir des avantages supérieurs aux personnes qui en ont besoin qu'un système d'exemption de la taxe de vente. Cela est dû au fait que les crédits peuvent être orientés de manière à bénéficier à ceux qui en ont besoin sans entraîner la disparition des recettes fiscales que l'on perdrait au profit des consommateurs à revenu supérieur si des articles particuliers étaient exonérés de taxe.

Le gouvernement fédéral offre actuellement un crédit remboursable au titre de la taxe de vente de $50 par adulte et de $25 par enfant aux personnes et aux familles gagnant jusqu'à $15,000. Ce crédit est réduit de 5 pour cent du revenu dépassant ce seuil. À la première étape de la réforme fiscale, le crédit sera augmenté de $20 par adulte et de $10 par enfant. Simultanément, le seuil sera porté à $16,000. Une amélioration appréciable de ce crédit dans le cadre d'une réforme globale de la taxe de vente permettrait d'améliorer l'équité fiscale.

L'une des principales difficultés que pose la conception d'un bon système de taxe de vente consiste à trouver l'équilibre entre les méthodes de l'exemption et des crédits qui viennent d'être décrites, afin d'obtenir une taxe de vente qui soit juste et perçue comme équitable.

Une autre dimension de l'équité est l'effet de la taxe de vente sur les entreprises concurrentes. Une bonne partie du fardeau global représenté par la taxe risque d'être répartie de manière inégale dans l'économie si les produits sont soumis à un régime différent ou que les taux de taxation varient selon les biens et services.

Si l'assiette de la taxe de vente est trop étroite, une proportion relativement faible de produits supporteront un fardeau fiscal disproportionné, tandis qu'un large éventail de biens et de services subiront une taxe presque nulle.

3. Faibles coûts d'observation et d'administration

Un bon système de taxe de vente ne devrait pas imposer d'importants coûts d'observation aux entreprises, ni occasionner de coûts d'administration excessifs aux autorités. Il existe trois grandes façons de réduire ces coûts d'observation.

Une première solution consiste à avoir une taxe neutre et un taux peu élevé. Si la taxe est neutre, les entreprises ne sont pas incitées à entreprendre une réorganisation coûteuse de leurs circuits de production et de distribution afin de réduire leur obligation fiscale. De même, comme une taxe neutre exige une large assiette, elle produit les recettes visées avec un taux moins élevé. Des taux moins élevés favorisent l'observation du système et en simplifient l'administration pour l'État en réduisant les incitations à l'évitement fiscal et en contribuant à mieux faire accepter et respecter le système dans le public.

La deuxième façon de réduire les coûts d'observation consiste à maintenir un cadre relativement stable et prévisible pour la conduite des affaires, non seulement à court terme, mais aussi sur la période de plusieurs années nécessaire à la planification d'investissements à long terme. Pour maintenir un cadre de ce genre, le régime fiscal ne doit pas subir de modifications importantes de manière régulière. Les modifications fréquentes du système et les ambiguïtés de la loi et de la pratique, qui entraînent un volume constant de décisions administratives et d'ententes *spéciales* créent de nouveaux problèmes et anomalies, qui exercent à leur tour des pressions en faveur d'autres rajustements. Les particuliers et les entreprises ne devraient pas être laissés dans l'incertitude au sujet de leurs obligations, et le système ne devrait pas les obliger à juger si une vente est taxable ou non.

En troisième lieu, le système de taxe de vente devrait réduire au minimum la paperasserie imposée aux entreprises. Cela est important pour toutes les entreprises, mais plus particulièrement pour les petites entreprises. La réduction de la paperasserie, grâce à une politique et à des formules fiscales plus simples, contribuerait sensiblement à rendre l'observation plus facile et moins coûteuse.

Si les entreprises n'ont pas à tenir un système complexe de registres, par exemple pour séparer les produits taxables et exonérés l'observation du système est plus facile et coûte relativement peu. Cela renforce donc le principe d'autocotisation sur lequel le régime fiscal est fondé, ce qui réduit les coûts d'administration.

Conclusion

L'objectif du gouvernement est d'élaborer et de mettre en oeuvre un système qui s'inspire le plus possible de chacun de ces principes et instaure le meilleur équilibre possible entre eux. À bien des égards, les principes sont complémentaires. Une

taxe à taux uniforme appliquée à une large assiette soutient la croissance et l'efficience économiques, réduit les frais d'observation et d'administration et, jointe à des crédits remboursables au titre de la taxe de vente, rend le système plus équitable.

La taxe fédérale de vente actuellement appliquée au Canada est manifestement très loin de respecter ces principes, à tous les égards. Le prochain chapitre décrit en détail les nombreux problèmes causés par l'actuelle taxe fédérale de vente.

Chapitre 2: Le système actuel de taxe fédérale de vente

La taxe fédérale de vente est également connue au Canada sous le nom de taxe sur les ventes des fabricants. Elle s'applique au prix de vente par le fabricant des biens produits au Canada et à la valeur en douane des marchandises importées, y compris les droits applicables.

Le taux normal de taxe applicable à la plupart des produits manufacturés est de 12 pour cent actuellement, les matériaux de construction étant taxés à 8 pour cent et l'alcool et les produits du tabac à 15 pour cent. Beaucoup d'articles comme les aliments, les vêtements et les chaussures sont exonérés de la taxe fédérale de vente, bien qu'on trouve aussi dans ces catégories certains produits qui seraient normalement considérés comme des articles de luxe plutôt que de première nécessité.

1. Les problèmes de la taxe fédérale de vente

Le Canada avait été le premier pays industriel à adopter une taxe à la fabrication. Soixante ans plus tard, il est le dernier à l'utiliser encore.

Quand la taxe sur les ventes des fabricants a été instituée en 1924, elle paraissait adaptée à l'économie canadienne de l'époque. La structure du commerce était plus simple. Fabricants, grossistes et détaillants étaient alors généralement des entités indépendantes. Les opérations réalisées entre eux étaient relativement faciles à identifier et à taxer car elles prenaient la forme de ventes sur le marché plutôt que de transferts entre les différents niveaux d'une entreprise intégrée.

Depuis les années 20, le système d'échanges est devenu plus complexe et les formes de commerce plus variées. Les transformations profondes des méthodes de production, des réseaux de distribution et des courants d'échanges mondiaux ont fait apparaître les lacunes fondamentales de la taxe.

Les lacunes de la taxe fédérale de vente ont été définies et documentées dans bien des études au cours des cinq dernières décennies, depuis la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) en 1940 jusqu'à, plus récemment, le Comité d'examen de la taxe fédérale de vente (Comité Goodman), en 1983, en passant par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité de 1966 (Commission Carter). Ces études ainsi que d'autres exprimaient de graves préoccupations au sujet de la structure de la taxe fédérale de vente et recommandaient des modifications importantes.

Des changements ponctuels ont été effectués au cours des années afin de parer, avec une réussite variable, aux problèmes les plus pressants, mais les insuffisances fondamentales de la taxe demeurent. Elles sont largement reconnues.

a) L'assiette de la taxe fédérale de vente est trop étroite.

L'assiette de la taxe fédérale de vente est extrêmement étroite. Environ le tiers seulement de tous les biens et services achetés par les Canadiens y est assujetti. L'étroitesse de cette assiette fiscale peut être illustrée par le fait que le tabac, l'alcool, les automobiles, les pièces d'automobiles et les carburants représentent dans leur ensemble environ 40 pour cent du produit de la taxe fédérale de vente, mais seulement 15 pour cent à peu près des dépenses à la consommation.

Un large éventail de dépenses n'est pas directement touché par la taxe fédérale de vente. L'assiette de celle-ci est formée en grande partie des ventes des fabricants. La valeur ajoutée par un grand nombre de grossistes et de détaillants n'est pas taxée, et quasiment tous les services sont exclus de l'assiette de la taxe. Les articles exonérés de la taxe fédérale de vente comprennent les produits d'alimentation, les combustibles de chauffage, les vêtements et les chaussures, pour n'en nommer que quelques-uns. Par contre, la taxe de vente adoptée dans la plupart des autres pays industrialisés s'applique à une assiette sensiblement plus large de dépenses de consommation.

Comme la taxe fédérale de vente est perçue sur une gamme étroite d'articles, les taux de taxation de ces derniers doivent être élevés pour produire les recettes budgétaires dont l'État a besoin.

La combinaison de cette assiette étroite et de taux élevés de taxation est injuste et fausse le fonctionnement naturel et efficient de l'économie. En imposant un fardeau fiscal à la production de certains secteurs tout en accordant un avantage à d'autres produits et secteurs, la taxe fédérale de vente stimule la consommation d'articles exonérés tout en décourageant l'achat et la production de produits taxables.

b) La taxe fédérale de vente fausse les choix de production et de distribution.

Les fabricants peuvent réduire la taxe fédérale à payer sur leurs ventes en faisant passer certaines de leurs activités au-delà du point d'application de la taxe. La séparation des activités de commercialisation et de fabrication en est un exemple. Il n'est pas rare que des fabricants fassent produire leurs articles de marque privée par d'autres compagnies. La taxe fédérale de vente s'applique alors au coût de fabrication des produits et non aux frais de publicité et de commercialisation engagés en aval. De même, une entreprise peut réduire le fardeau fiscal d'un produit en confiant sa production à un fabricant dont le prix ne comprendra pas les dépenses initiales de mise au point du produit. Ce moyen ainsi que divers autres permettent de ne pas faire entrer certains coûts dans l'assiette de la taxe, pour des produits taxables. Certaines entreprises peuvent ainsi vendre leurs produits à meilleur prix, car elles paient proportionnellement moins de taxes.

En conséquence, le taux effectif de taxation (le pourcentage du prix de vente final d'un bien représenté par la taxe) peut différer entre des produits similaires, tout dépendant de la nature du circuit de production et de distribution. Cette situation n'est manifestement pas équitable pour des producteurs concurrents qui n'ont pas la possibilité d'organiser leurs activités de la même façon. Conjugués à l'accroissement des pressions concurrentielles sur le marché, les taux élevés de taxation attribuables à l'étuvitesse de l'assiette de l'actuelle taxe fédérale de vente encouragent de plus en plus les entreprises à adopter des stratégie de ce genre. Ainsi, les distorsions concurrentielles et les inéquités s'accroissent. Elles font un obstacle dans une grande mesure à la croissance et au développement de certaines entreprises canadiennes – obstacle qui est dû uniquement à la structure du régime fiscal.

c) La taxe fédérale de vente a des effets extrêmement variables sur les prix.

Il existe actuellement presque autant de taux effectifs de taxation que de produits sur le marché.

Le manque d'uniformité des taux effectifs de taxation découle de ce que la taxe fédérale de vente s'applique seulement à une partie du prix de vente final – le prix de vente du fabricant. Les marges ajoutées ensuite aux niveaux du gros et du détail varient d'un produit à l'autre, de sorte que les taux effectifs de taxation sont très variables.

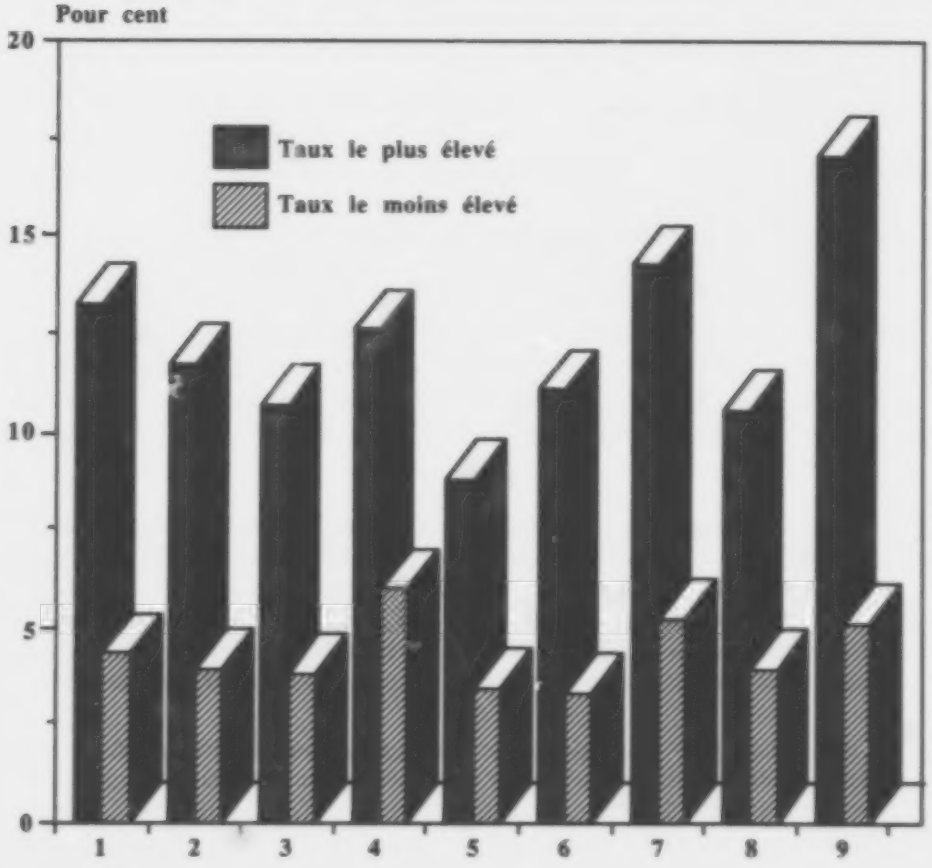
Le tableau 2.1 présente les résultats d'une étude effectuée en 1984 sur 660 produits différents, allant des ustensiles de cuisine aux canots en passant par les cosmétiques. Il n'y avait pas deux produits assujettis au même taux effectif de taxation. La constatation la plus stupéfiante, peut-être, de l'étude était que le taux effectif de taxation différait non seulement entre les industries, mais aussi entre des articles similaires produits par des fabricants différents d'une même branche.

L'enquête a permis de constater que le taux effectif de taxation applicable à une catégorie de produits pouvait varier considérablement, de jusqu'à deux et trois fois (voir le graphique 2.1). Par exemple, le taux effectif de taxation des cosmétiques (corrigé en fonction des hausses des taux normaux intervenues depuis l'enquête) allait de 5.15 à 17.08 pour cent. De même, le taux effectif de taxation le plus élevé sur les pièces d'automobiles était de 13.26 pour cent tandis que le plus faible était de 4.28 pour cent.

De grandes variations entre les taux effectifs de taxation nuisent à l'économie. Deux fabricants peuvent payer des taux effectifs différents de taxe sur des produits comparables sans le savoir. Les variations résultantes entre les prix finaux de produits comparables faussent la perception de la valeur relative de différents produits ou de marques différentes d'un même produit par le consommateur, ce qui nuit à la capacité concurrentielle de certains produits et entreprises.

Graphique 2.1

Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains articles produits au Canada



1- Pièces d'automobiles
2- Textiles à usage domestique
3- Ustensiles de cuisine
4- Appareils électroménagers
5- Ampoules et lampes électriques
6- Fournitures de bureau et papeterie
7- Articles de sport
8- Couvertures, draps et serviettes
9- Cosmétiques

Tableau 2.1

Variation des taux effectifs de taxe fédérale sur un échantillon de produits de fabrication intérieure

	Taux moyen	Taux le plus élevé	Taux le moins élevé	Rapport plus élevé/ moins élevé
		(pour cent)		(ratio)
Produits taxés au taux normal de 12%				
Bagages, sacs à main et portefeuilles	5.48	8.34	4.08	2.04
Couvertures, draps et serviettes	5.13	10.51	3.94	2.67
Tapis, moquettes et paillassons	7.50	9.24	5.67	1.63
Textiles à usage domestique	6.29	11.70	3.95	2.96
Mobilier à usage domestique	6.70	9.32	4.38	2.13
Petits appareils électroménagers	9.03	12.38	4.88	2.54
Ustensiles de cuisine	6.14	10.72	3.82	2.81
Appareils ménagers de purification d'air	7.43	10.05	4.99	2.02
Appareils électroménagers	8.09	12.67	6.05	2.09
Outils manuels	5.17	6.21	4.73	1.32
Outils électriques	7.62	8.82	7.02	1.26
Quincaillerie de construction	8.10	10.29	6.70	1.54
Balais et brosses	6.29	9.91	4.75	2.09
Accessoires pour fumeurs	4.51	7.77	3.25	2.39
Verrerie et produits de verre	5.45	5.76	5.28	1.09
Sacs de poubelle, assiettes en carton	9.31	12.09	5.55	2.18
Téléviseurs, radios, stéréos	8.35	9.24	6.20	1.49
Ampoules électriques et lampes	5.23	8.79	3.43	2.56
Mobilier de bureau	9.20	10.77	7.32	1.47
Papeterie et fournitures de bureau	5.92	11.08	3.27	3.39
Machines et matériel de bureau	11.20	11.60	10.80	1.07
Produits ménagers de nettoyage	7.78	9.88	7.02	1.41
Pneus	8.31	10.40	5.84	1.78
Pièces d'automobiles	5.91	13.26	4.28	3.10
Véhicules de loisirs	8.62	8.62	8.62	1.00
Batteries	5.23	6.76	3.44	1.96
Lubrifiants	8.02	11.88	4.44	2.67
Canots et bateaux à voile	10.35	11.97	8.78	1.36
Montres et horloges	6.29	9.35	5.55	1.69
Matériel photographique	9.70	10.48	8.84	1.18
Bijoux	4.69	10.61	3.94	2.70
Articles de sport	7.55	14.24	5.28	2.70
Jouets et jeux	8.54	11.44	5.83	1.96
Cosmétiques	7.75	17.08	5.15	3.32
Moyenne	7.26	10.39	5.51	1.89
Produits taxés au taux normal de 8%				
Quincaillerie de construction	5.71	6.59	1.89	3.49
Peinture, vernis, papier peint	6.05	8.90	3.71	2.40
Moyenne	5.89	7.74	2.80	2.77

Note: Le taux effectif de taxe de vente est le pourcentage du prix de vente final d'un produit représenté par la taxe. Les chiffres présentés dans ce tableau ont été obtenus en multipliant les estimations de l'enquête de 1984 par 1.67 pour les matériaux de construction et 1.33 pour les autres articles, afin de tenir compte de la hausse des taux normaux correspondants, passés de 5 à 8 pour cent pour les matériaux de construction et de 9 à 12 pour cent pour les autres produits.

Les données sont fondées sur *Federal Sales Tax Survey* (1985), une étude menée par Woods Gordon pour le compte du ministère des Finances.

d) La taxe fédérale de vente nuit aux exportations et accroît le coût des investissements.

L'actuelle taxe fédérale de vente s'applique non seulement aux articles manufacturés destinés à la vente aux consommateurs, mais aussi aux intrants d'entreprises comme les fournitures de bureau et les matériaux de construction servant à produire d'autres biens ou à construire des installations pour les entreprises. Environ la moitié du produit total de la taxe fédérale de vente provient d'intrants d'entreprises (voir le graphique 2.2).

Bien que les machines et le matériel de fabrication ainsi que les matières premières achetés par le fabricant soient généralement exonérés, les intrants sont taxables pour la plupart dans le cas de toutes les entreprises situées en aval de la fabrication. La taxe sur les intrants d'entreprises peut entraîner une forme de double taxation du fait que les intrants peuvent servir à la production d'autres articles, eux-mêmes assujettis à la taxe. Ces coûts latents sur les intrants d'entreprises sont répercutés tout le long du circuit de distribution, pour se refléter finalement dans le prix de vente aux consommateurs.

Il convient de noter que les estimations des taux effectifs de taxation relevés dans l'enquête présentés aux tableaux 2.1 et 2.2 ne reflètent que la taxe directe payable sur la vente de produits finis. La taxe sur les intrants d'entreprises représente, selon les estimations, de 0.35 à 1.7 pour cent de plus du prix de vente final de divers articles de consommation.

À titre de pays commerçant, le Canada doit être concurrentiel, mais la taxe sur les intrants des entreprises désavantage nos exportations. Ces dernières ne subissent pas directement la taxe de vente, mais la taxe fédérale de vente sur les intrants d'entreprises représente un fardeau indirect, évalué à environ 0.9 pour cent du prix de vente des exportations. Ce chiffre paraît peut-être faible, mais il représente une proportion très appréciable – nettement supérieure à 10 pour cent – de la marge bénéficiaire de nombreux exportateurs canadiens, dans le climat extrêmement concurrentiel qui caractérise de nos jours le marché international. Ainsi, la taxe fédérale de vente sur les intrants constitue un obstacle très réel aux exportations et à la compétitivité du Canada.

La taxe sur les intrants d'entreprises accroît également le coût des investissements au Canada et, dans cette mesure, freine la croissance économique et la création d'emplois.

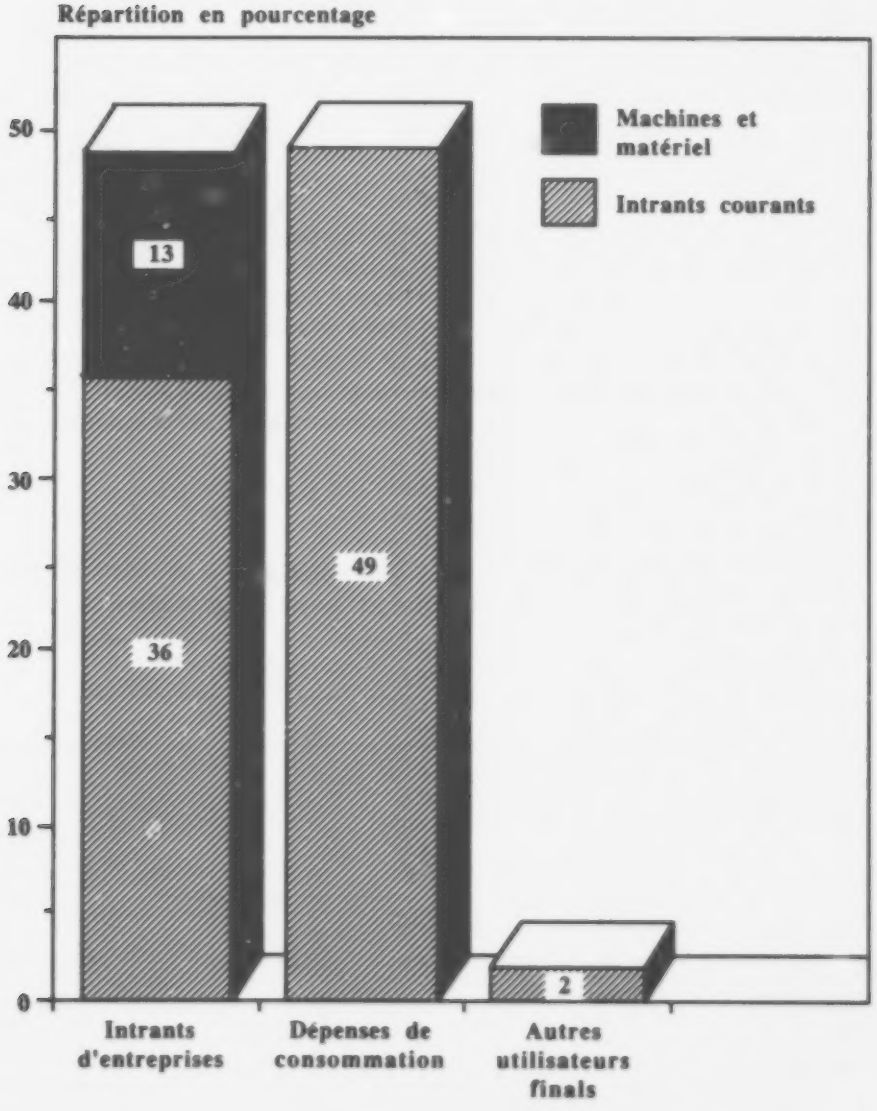
En raison des déficiences de la taxe fédérale de vente, les investisseurs et les exportateurs canadiens paient des taxes latentes qui ne sont pas imposées dans les autres pays dotés d'un régime de fiscalité indirecte plus efficace. Les entreprises canadiennes se trouvent donc désavantagées par rapport à la concurrence tant sur le marché international que sur le marché intérieur.

e) La taxe fédérale de vente avantage les importations.

La taxe fédérale de vente au Canada présente la caractéristique peu enviable d'être la seule taxe de vente nationale connue au monde qui avantage les importations par rapport aux produits de fabrication intérieure. L'ampleur de cet

Graphique 2.2

Produit de la taxe fédérale de vente provenant des intrants d'entreprises et des dépenses de consommation *



* D'après les données d'entrées-sorties de Statistique Canada pour 1980.

Tableau 2.2

Taux effectif de la taxe fédérale de vente sur un échantillon de produits intérieurs et importés

	Produits intérieurs	Produits importés	Rapport taxe sur produits intérieurs/ Taxe sur importations
	(pour cent)		(ratio)
Produits taxés au taux normal de 12%			
Bagages, sacs à main et portefeuilles	5.48	5.11	1.07
Couvertures, draps et serviettes	5.13	7.05	.73
Tapis, moquettes et paillassons	7.50	5.48	1.37
Textiles à usage domestique	6.29	6.28	1.00
Mobilier à usage domestique	6.70	3.91	1.71
Petits appareils électroménagers	9.03	6.58	1.37
Ustensiles de cuisine	6.14	4.59	1.34
Appareils ménagers de purification d'air	7.43	5.16	1.44
Appareils électroménagers	8.09	5.75	1.41
Outils manuels	5.17	4.43	1.17
Outils électriques	7.62	7.95	.96
Quincaillerie de construction	8.10	—	—
Balais et brosses	6.29	3.63	1.73
Accessoires pour fumeurs	4.51	2.39	1.88
Verrerie et produits de verre	5.45	3.31	1.65
Sacs de poubelle, assiettes en carton	9.31	—	—
Téléviseurs, radios, stéréos	8.35	5.97	1.40
Ampoules électriques et lampes	5.23	3.99	1.31
Mobilier de bureau	9.20	9.68	.95
Papeterie et fournitures de bureau	5.92	5.24	1.13
Machines et matériel de bureau	11.20	6.64	1.69
Produits ménagers de nettoyage	7.78	—	—
Pneus	8.31	5.43	1.53
Pièces d'automobiles	5.91	5.55	1.06
Véhicules de loisirs	8.62	5.35	1.61
Batteries	5.23	3.63	1.55
Lubrifiants	8.02	6.61	1.21
Canots et bateaux à voile	10.35	9.02	1.15
Montres et horloges	6.29	5.05	1.24
Matériel photographique	9.70	9.62	1.01
Bijoux	4.69	2.65	1.77
Articles de sport	7.55	4.40	1.72
Jouets et jeux	8.54	4.84	1.76
Cosmétiques	7.75	4.40	1.76
Moyenne	7.26	5.48	1.33
Produits taxés au taux normal de 8%			
Quincaillerie de construction	5.71	3.33	1.72
Peinture, vernis, papier peint	6.05	3.25	1.86
Moyenne	5.89	3.29	1.79

Voir la note du tableau 2.1

avantage est considérable. L'étude de 1984 citée précédemment a montré que le taux effectif moyen de taxation était d'environ un tiers plus élevé sur les produits intérieurs que sur les importations concurrentes. Dans plusieurs cas, l'écart pouvait aller jusqu'à 70 ou 80 pour cent en défaveur des produits intérieurs (voir le tableau 2.2 et le graphique 2.3).

Cette situation est due à un vice fondamental de l'actuelle taxe fédérale de vente. Les importations sont taxées sur leur valeur déclarée en douane, augmentée des droits éventuels. Cela signifie que, dans ce cas, nombre de frais généralement inclus dans le prix de vente d'un fabricant intérieur – par exemple les frais de distribution et de commercialisation – sont assumés par l'importateur-distributeur après l'application de la taxe. Ces frais ne sont pas compris dans l'assiette de la taxe pour les importations comme ils le sont habituellement pour les produits intérieurs. Cet avantage conféré aux importations par l'actuel système de taxe fédérale de vente est illustré au tableau 2.3.

L'avantage dont jouissent les importations par rapport aux produits intérieurs peut réduire sensiblement la capacité des articles manufacturés canadiens de concurrencer les produits importés. Il nuit à notre secteur manufacturier et contribue en fin de compte à limiter le potentiel de croissance économique et de création d'emplois du Canada en incitant économiquement les fabricants à déplacer ou à garder leurs activités de production à l'étranger, afin de profiter du régime plus avantageux consenti aux importations.

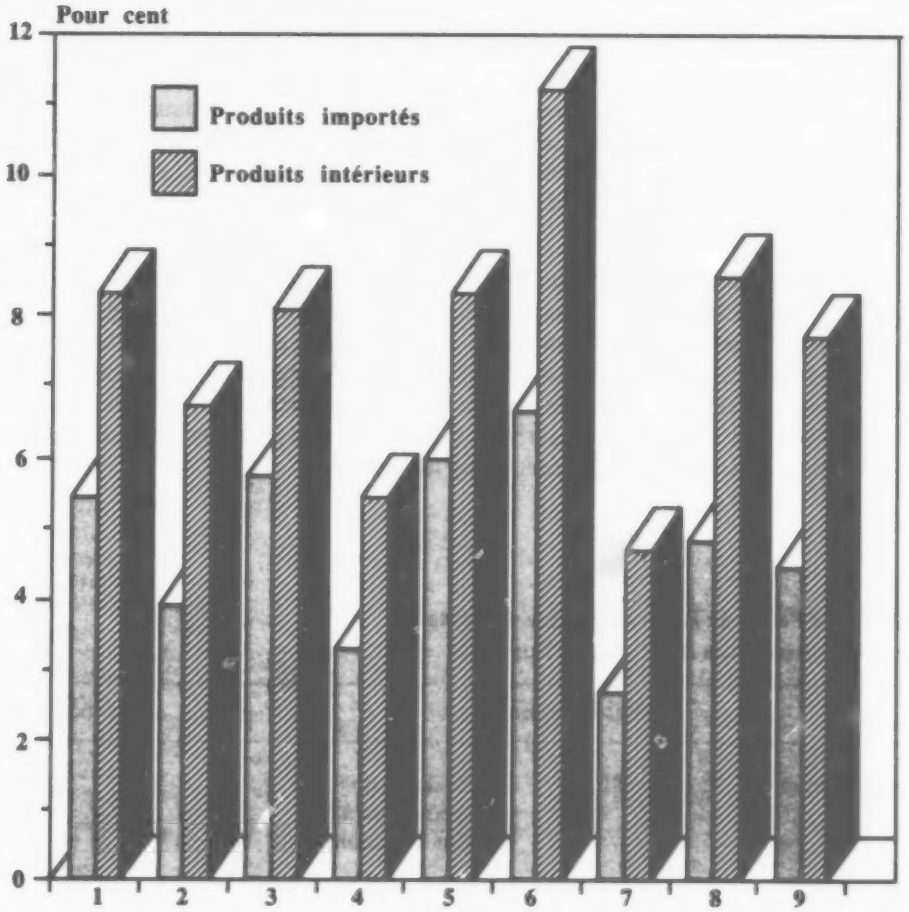
Tableau 2.3

Illustration de l'effet de la taxe fédérale de vente sur les prix des produits intérieurs et importés

Produit intérieur		Produit importé	
Coût de production	$1.00	Coût de production (supposé égal à la valeur à l'acquitté)	$1.00
Frais de commercialisation	$1.00	Taxe de 12%	$0.12
Prix de vente final du fabricant	$2.00	Coûts de commercialisation du distributeur canadien	$1.00
Taxe de 12%	$0.24		
Marge du détaillant	$1.00	Marge du détaillant	$1.00
Prix final	$3.24	Prix final	$3.12

Graphique 2.3

Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains produits intérieurs et importés



1- Pneus
2- Mobilier à usage domestique
3- Appareils électroménagers
4- Verrerie et produits de verre
5- Téléviseurs, radios, stéréos
6- Machines et matériel de bureau
7- Bijoux
8- Jouets et jeux
9- Cosmétiques

f) **La taxe fédérale de vente est injuste pour les Canadiens à faible revenu.**

Les personnes à revenu modeste doivent dépenser une plus forte proportion de leur revenu en biens et services que les contribuables à revenu plus élevé, auxquels il reste généralement de l'argent à épargner ou à investir. En 1982, dernière année pour laquelle on dispose de données, les Canadiens faisant partie des 20 pour cent de la population les mieux rémunérés ne consacraient en moyenne que 57 pour cent de leur revenu à des biens et services. Par contre, les 20 pour cent de particuliers et de familles gagnant le moins y consacraient la totalité de leur revenu, tandis que les personnes situées dans la catégorie suivante, qui s'en tirent un peu mieux, y consacraient encore plus de 85 pour cent de leur revenu. Un tel profil de consommation signifie que les ménages à faible revenu consacrent inévitablement une plus forte proportion de leur revenu au paiement de la taxe de vente que les ménages à revenu élevé.

Les gouvernements précédents ont essayé de compenser cet effet en exonérant de taxe des produits de première nécessité comme les aliments, les vêtements, les combustibles de chauffage et l'électricité.

Les exonérations bénéficient non seulement aux gagne-petit, mais aussi aux consommateurs à revenu supérieur lorsqu'ils achètent des produits et services exonérés. Le fait est que les personnes à revenu supérieur, qui achètent davantage de tout, y compris des articles exonérés comme les produits d'alimentation coûteux et les vêtements de luxe, tendent à être les principaux bénéficiaires. En 1982, une famille gagnant $15,000 dépensait à peu près $2,200 en alimentation et plus de $900 en vêtements. Une famille à revenu de $60,000 ou plus dépensait près de deux fois plus en alimentation et quasiment quatre fois plus en vêtements. Le tableau 2.4 révèle que les ménages à revenu inférieur à $25,000, tout en représentant 48 pour cent de l'ensemble des ménages au Canada, achetaient environ 36 pour cent de la consommation totale d'aliments au pays. Cela signifie que les 52 pour cent de ménages dont le revenu dépassait $25,000 recevaient 64 pour cent de l'avantage constitué par l'exonération des produits d'alimentation. De même, les Canadiens à revenu supérieur à $25,000 bénéficiaient de près de 75 pour cent de l'économie de taxe entraînée par l'exonération des vêtements.

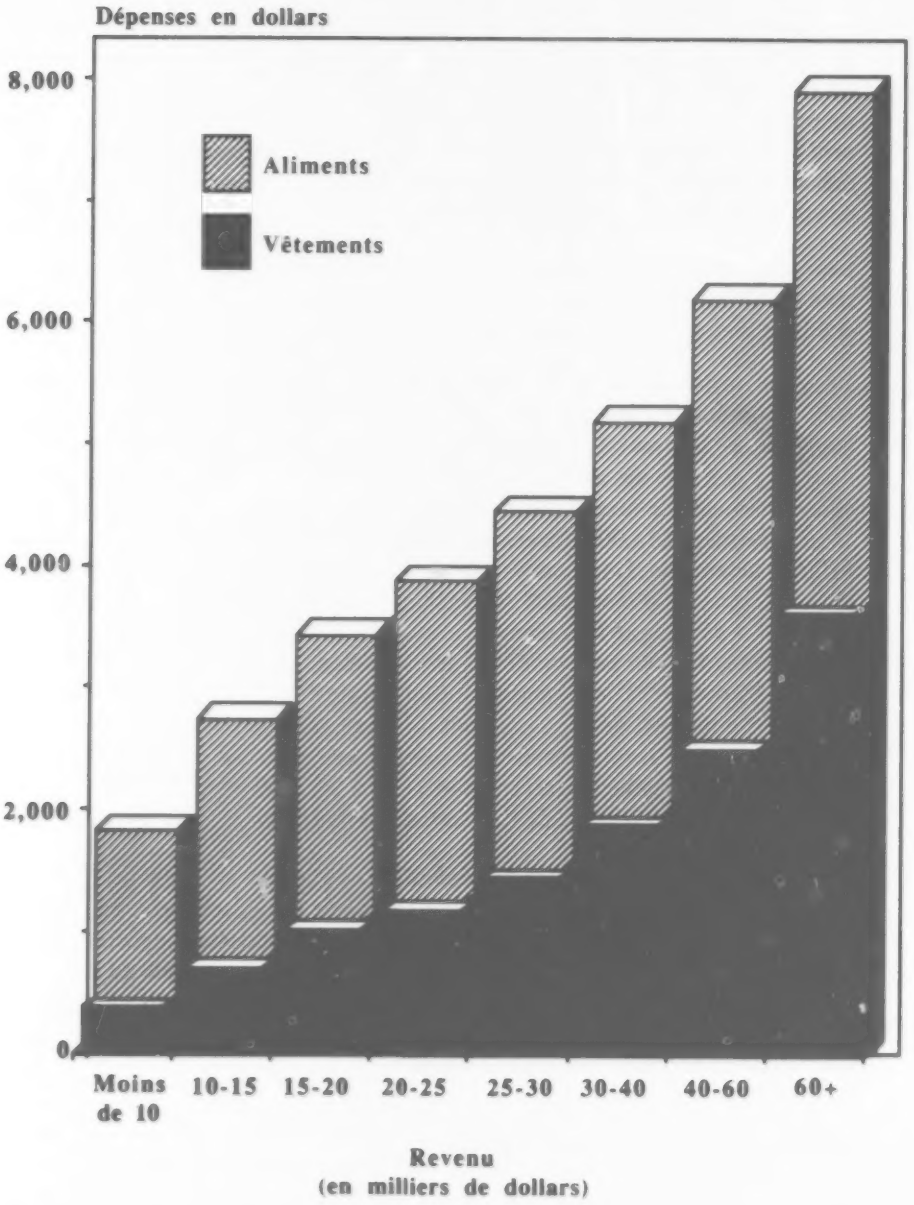
L'efficacité plus que douteuse d'exonérations de ce genre, s'agissant de rendre la taxe fédérale de vente plus équitable, est illustrée par la courbe A du graphique 2.5. Malgré les exonérations, les ménages à revenu modeste supportent un fardeau disproportionné. La courbe B montre que le crédit remboursable au titre de la taxe de vente institué par le budget de février 1986 a permis d'obtenir une répartition un peu plus équitable et plus équilibrée du fardeau de la taxe, en bénéficiant directement aux personnes nécessiteuses.

g) **La taxe fédérale de vente est trop complexe.**

La taxe sur les ventes des fabricants est l'un des systèmes les plus complexes d'impôt indirect. Elle entraîne des difficultés d'observation, des dépenses pour les assujettis et de coûteux problèmes d'administration pour Revenu Canada.

Graphique 2.4

Dépenses familiales moyennes en aliments et vêtements



Source: Enquête de 1982 sur les dépenses familiales.

Tableau 2.4

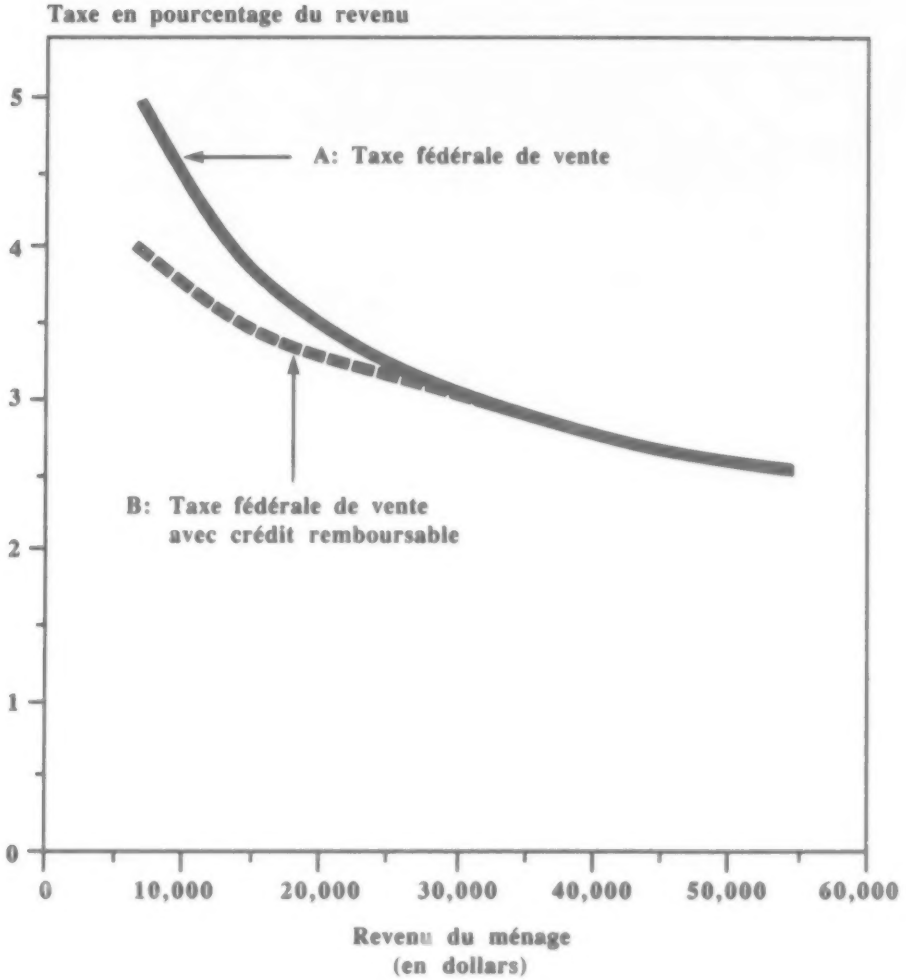
Consommation des ménages canadiens selon le revenu et le genre d'achat, 1982

Revenu brut des ménages ($000)	Pourcentage de l'ensemble des ménages		En pourcentage de la consommation totale selon le revenu									
			Aliments consommés à la maison		Alcool et tabac		Vêtements		Logement et services publics		Véhicules et carburant		Ensemble des postes	
0-5	2.7	48.2	1.0	36.0	.8	33.1	.4	25.6	1.1	34.8	.1	27.3	.7	30.4
5-10	11.4		6.2		4.6		3.2		6.4		2.5		4.5	
10-15	11.6		8.4		7.1		5.5		8.2		5.0		6.7	
15-20	11.1		9.5		9.4		7.6		8.9		8.5		8.4	
20-25	11.4		10.9		11.2		8.9		10.2		11.2		10.1	
25-30	11.0		11.7		12.2		10.4		11.2		11.4		11.2	
30-40	17.9		20.9		21.4		22.2		20.7		21.9		21.4	
40-60	16.9		22.3		23.3		27.7		23.7		26.5		25.2	
60+	6.0		9.1		10.0		14.1		9.6		12.9		11.8	
TOTAL	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

Source: Statistique Canada, *Dépenses familiales au Canada, 1982*, bande de données de l'enquête.

Graphique 2.5

Incidence distributive de l'actuelle taxe fédérale de vente avec et sans crédit de taxe remboursable



Remarque: L'actuel crédit au titre de la taxe de vente est de $50 par adulte et de $25 par enfant, avec réduction de 5 cents pour chaque dollar de revenu au-delà de $15,000.

Cette complexité est due au fait que la taxe ne s'applique pas à tous les produits et que la distinction entre les articles taxables et exonérés est souvent difficile à définir et à justifier. Par exemple, les annuaires, catalogues et livres à colorier pour enfants sont taxables, tandis que les autres livres et revues ne le sont pas. Les souliers ordinaires et les chaussures de tennis sont exonérés, mais les chaussures de ski et de bowling sont taxables. D'importants différends ont été portés devant les tribunaux afin d'établir la ligne de démarcation entre articles taxables et exonérés: «la pâte dentifrice fluorée doit-elle être exonérée à titre de produit de santé parce qu'elle aurait des vertus thérapeutiques, ou taxée à titre de cosmétique? Si l'électricité n'est pas taxée, les piles de lampes de poche ne devraient-elles pas être exonérées du fait qu'elles sont des contenants d'électricité?» Des différends de ce genre posent des questions d'équité économique et mettent en jeu des millions de dollars de recettes fiscales.

Cette complexité est aggravée par le fait que, dans les cas où la taxe fédérale de vente s'applique, elle est actuellement prélevée non pas à un, mais à trois taux différents: 8, 12 et 15 pour cent. Cette multiplicité de taux a entraîné des désaccords sur les produits taxables à un taux donné. Par exemple, bien que la liste des matériaux de construction taxables à 8 pour cent couvre des pages et des pages, des divergences d'opinions surgissent fréquemment sur le point de savoir si certains genres de matériaux de recouvrement de planchers et mobilier encastré ou intégré sont taxables à 8 pour cent ou à 12 pour cent, à titre de fourniture ménagère ordinaire.

Chose tout aussi importante, l'existence de trois taux accroît sensiblement les frais d'observation des entreprises. Une étude menée récemment pour l'État par une entreprise privée de conseils auprès d'entreprises choisies révèle que les entreprises qui produisent des articles taxés à deux taux différents subissaient des coûts d'observation d'environ 50 pour cent plus élevés que si un seul taux était appliqué. Si l'on songe que plus de la moitié de toutes les entreprises assujetties à la taxe fédérale de vente produisent des articles taxés à plus d'un taux, on voit que ces coûts supplémentaires d'observation sont appréciables.

Une autre cause de complexité est le caractère ponctuel des efforts déployés par le passé pour corriger les divers problèmes causés par la taxe. Par exemple, pour s'assurer que la taxe de vente aurait un effet uniforme sur les articles concurrents commercialisés à différents paliers du circuit de distribution, on a instauré un système de «valeurs fictives» de manière à réduire les écarts[1]. Bien que procédant d'une bonne intention, les valeurs fictives ont ouvert la porte à une complexité administrative considérable. Aujourd'hui, ces valeurs sont difficiles à suivre et, dans bien des cas, elles sont périmées et arbitraires, n'arrivant souvent pas à corriger, ne serait-ce qu'en partie, les inégalités ayant motivé leur instauration.

Dans le même ordre d'idée, pas moins de 22,000 dispositions spéciales et interprétations administratives de la *Loi sur la taxe d'accise* ont été élaborées dans le but d'obtenir une certaine justice dans l'application de la taxe. Bien que

---

[1] Les valeurs fictives sont les valeurs obtenues après élimination administrative des marges de gros et de détail incluses dans le prix du fabricant.

procédant d'une tout aussi bonne intention, ces efforts n'ont pas eu plus de succès. Ils ont le plus souvent compliqué les choses et renforcé le sentiment d'arbitraire.

Si la complexité de la taxe accroît les coûts d'observation de manière générale, elle impose un fardeau disproportionné aux petites entreprises. Les études révèlent que les coûts d'observation exprimés en proportion des ventes passent de 0.1 pour cent dans le cas des entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse $5,000,000 à plus de 1 pour cent pour celles ayant un chiffre d'affaire de $100,000 ou moins. Pour les petites entreprises, ces coûts représentent environ 8.5 pour cent des impôts et taxes payés, contre moins de 0.5 pour cent dans le cas des entreprises plus importantes. En conséquence, un abaissement des coûts d'observation grâce à une réforme de la taxe de vente profiterait proportionnellement davantage aux petites entreprises.

h) La taxe fédérale de vente est instable.

En raison de sa complexité et de sa structure légale archaïque, la taxe fédérale de vente a donné lieu à un nombre croissant de contestations judiciaires. Une poursuite particulière devant les tribunaux peut bien souvent être lourde de conséquences pour l'application de la taxe à divers secteurs de l'économie, ce qui fait surgir d'autres questions à propos de l'équité et de l'efficience de la taxe. Ces contestations devant les tribunaux peuvent aussi avoir des effets imprévus et imprévisibles sur les recettes publiques, ce qui entraîne des ajustements ponctuels afin de maintenir l'assiette de la taxe.

Certaines causes portées récemment devant les tribunaux à propos de l'application de la taxe sur les ventes d'un fabricant à une société associée illustrent ces problèmes. La législation de la taxe fédérale de vente comporte une disposition permettant au ministre du Revenu national de prescrire un «juste» prix pour le calcul de la taxe sur les ventes avec lien de dépendance d'un fabricant à une entreprise associée. Cette disposition vise à prévenir l'évitement de la taxe par le recours à des prix de cession ou de transfert artificiellement bas sur ces ventes. Des jugements récents pourraient limiter considérablement l'application de cette disposition. Dans cette éventualité et en l'absence de nouvelles modifications législatives, les fabricants pourraient plus facilement réduire leur assujettissement à la taxe en vendant leurs produits à des sociétés de commercialisation liées, à des prix artificiellement réduits. Cela entraînerait une érosion appréciable de l'assiette de la taxe et un nouvel accroc à l'application uniforme de cette dernière.

2. Conclusion

Les principaux problèmes causés par l'actuelle taxe fédérale de vente sont dus à une assiette étroite et à une application au niveau des fabricants. Dans une économie avancée, dotée de réseaux de production et de distribution extrêmement perfectionnés et divers, l'application de la taxe au niveau de la fabrication ou à tout autre point intermédiaire du circuit de production et de distribution entraîne d'importantes distorsions – problème qui est aggravé par l'étroitesse de l'assiette. Plus celle-ci est étroite, plus les taux doivent être élevés pour produire les recettes

visées. À leur tour ces taux élevés aggravent les distorsions et les défauts de la taxe.

Le système actuel se traduit par une application souvent arbitraire de la taxe entre produits et secteurs. Il oblige à prendre des mesures ponctuelles et à établir des dispositions spéciales pour diverses industries, créant souvent un sentiment d'injustice et conduisant toujours à une complexité administrative accrue. Il touche inégalement les entreprises, plaçant nombre de ces dernières en position désavantageuse par rapport à la concurrence sur les marchés intérieur et étranger. Dans l'ensemble, la taxe favorise l'inefficience économique et freine la croissance et la création d'emplois.

Les citoyens canadiens sont directement touchés. La taxe fausse la perception que se fait le consommateur de la valeur de bien des produits qu'il achète et influence son choix sur le marché. Chose encore plus importante, la taxe ne répond pas aux besoins prioritaires qui consistent à aider les personnes nécessiteuses. L'actuel crédit remboursable au titre de la taxe de vente constitue certes une mesure utile, dans le contexte du système actuel, mais ce ne peut être une solution.

En résumé, l'actuelle taxe fédérale de vente ne répond à aucun des principes fondamentaux d'une bonne taxe de vente. Le gouvernement propose de la remplacer par une nouvelle taxe plus largement assise, qui s'étendrait au niveau du détail.

Chapitre 3: L'axe de changement: la taxe de vente multi-stades

1. Introduction

Le gouvernement propose de remplacer la taxe fédérale de vente par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette qui s'étendrait au niveau du détail. Cette taxe multi-stades serait une forme de taxe à la valeur ajoutée. Elle serait établie et prélevée sur toutes les entreprises, par étapes, à mesure que les produits passeraient des producteurs primaires et des entreprises de transformation aux grossistes, aux détaillants et, enfin, aux consommateurs.

Dans ce système de taxe multi-stades, les entreprises paieront la taxe sur leurs ventes et obtiendront un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats. Une taxe de ce genre présente plusieurs avantages. Elle

- éliminera la taxe sur les intrants d'entreprises, évitant ainsi toute taxe cachée sur les produits de consommation;
- traitera toutes les entreprises de manière uniforme, peu importe la façon dont elles fabriquent et distribuent leurs produits;
- s'appliquera de manière équitable aux consommateurs qui achètent différents biens et services et, grâce à l'élargissement de l'assiette, permettra aux consommateurs de payer un taux de taxe plus faible;
- assurera des taux effectifs uniformes de taxation du prix de vente final des produits et, par le fait même, éliminera des problèmes d'évaluation difficiles et coûteux, sur le plan administratif;
- soumettra les importations au même régime que les produits de fabrication intérieure;
- éliminera entièrement la taxe latente sur les exportations canadiennes.

2. La taxe multi-stades et la taxe sur les ventes au détail

Une taxe de vente multi-stades est analogue sur le plan conceptuel à la taxe unique sur les ventes au détail qu'imposent la plupart des provinces, dans ce sens que les deux types de taxes visent à s'appliquer à la consommation finale de biens et de services au Canada. Toutefois, les deux systèmes présentent des différences opérationnelles, qui comportent d'importantes conséquences économiques et administratives.

Une taxe unique sur les ventes au détail est bien connue de la plupart des Canadiens. Elle frappe les ventes finales aux consommateurs et est prélevée en un seul point, au moment de l'achat.

Comme la taxe au détail vise à s'appliquer uniquement aux consommateurs, les entreprises achètent des biens et des services hors taxe grâce à un système de certificats d'exemption et de numéros d'enregistrement. En pratique, un certificat ou un numéro d'enregistrement est présenté au vendeur au moment de l'achat pour autoriser l'exonération de taxe.

Par contre, dans un système multi-stades, la taxe est perçue auprès de tous les vendeurs de biens et de services, dans le circuit de production et de distribution, sur toutes leurs ventes. Il n'est donc pas nécessaire dans ce système de déterminer si la vente est faite à un consommateur. La taxe est prélevée à mesure que les produits passent des producteurs primaires aux entreprises de fabrication et de transformation, puis aux grossistes, aux détaillants et, enfin, aux consommateurs. Chaque entreprise facture la taxe sur ses ventes mais reçoit un crédit au titre de la taxe payée sur ses achats. Ce système revient au fond à appliquer la taxe à la valeur ajoutée par chaque entreprise. La valeur ajoutée par une entreprise est définie comme le total de ses ventes diminué de ses achats de biens et de services auprès d'autres entreprises. Si tous les biens et services devaient être taxés au même taux, une taxe sur les ventes, comportant un crédit compensatoire au titre de la taxe payée sur les achats, serait égale à la taxe appliquée à la différence entre les ventes et les achats.

Sous sa forme la plus simple, on calcule une taxe multi-stades en prenant les ventes taxables réalisées par une entreprise au cours d'une période donnée, en les multipliant par le taux de la taxe et en soustrayant ensuite la taxe payée par l'entreprise sur ses achats commerciaux.

Pour donner un exemple simple, un fabricant vend un appareil électroménager à un détaillant pour $900; le détaillant le revend $1,000 au consommateur. Le fabricant paie la taxe sur $900. Le détaillant paiera la taxe sur sa vente de $1,000 et obtiendra un crédit au titre de la taxe payée sur son achat au fabricant. Si le taux de la taxe était de 8 pour cent, par exemple, le fabricant paierait $72 de taxe et le détaillant $8 (c'est-à-dire une taxe de $80 sur les ventes, moins un crédit de $72). Les deux entreprises paieraient une taxe totale de $80, ce qui représente aussi 8 pour cent du prix de vente final de l'appareil au consommateur – une somme égale au produit d'une taxe sur les ventes au détail appliquée au même taux.

Par conséquent, une taxe de vente multi-stades et une taxe sur les ventes au détail sont analogues sur le plan conceptuel. Les deux s'appliquent à la vente de biens et de services aux consommateurs. Sous réserve que leurs assiettes et leurs taux soient identiques, elles produisent toutes deux des recettes équivalentes.

Les deux taxes réalisent un objectif important de la réforme de la taxe de vente – une extension de la taxe au point de consommation finale. Sous cet angle, une taxe sur les ventes au détail offre les avantages de la simplicité et de la familiarité. Son

principe est simple. Actuellement, neuf provinces imposent des taxes au détail. Et les entreprises, et les consommateurs connaissent depuis longtemps le système et en comprennent les caractéristiques fondamentales. Une taxe fédérale sur les ventes au détail représenterait une amélioration appréciable par rapport au système fédéral actuel. La taxe sur les ventes au détail présente cependant deux inconvénients.

- Elle ne permet pas d'éliminer complètement la taxe sur les intrants d'entreprises. Une application en cascade de la taxe persisterait donc.

- Par comparaison avec une taxe multi-stades, l'équité fiscale est peut être plus difficile à obtenir avec une taxe au détail à cause des possibilités plus grandes de non observation que cette dernière présente. Par conséquent, elle constitue aussi une source de recettes moins sûre.

Aucun des pays qui appliquent un régime de taxe sur les ventes au détail n'a réussi à l'éliminer entièrement sur les intrants d'entreprises. Dans un tel système une partie du fardeau fiscal pesant sur les intrants d'entreprises peut être éliminée au moyen d'un mécanisme de licences et de certificats d'exonération, qui permet aux entreprises désignées d'acheter certains biens et services hors taxe. Il s'agit cependant d'un système lourd sur le plan administratif tant pour l'acheteur que pour le vendeur. Celui-ci est obligé de séparer les ventes aux clients commerciaux et aux consommateurs, et doit vérifier le statut des acheteurs commerciaux. L'acheteur doit être en mesure de déterminer au moment de l'achat l'usage futur des biens et services. Cela est souvent difficile, en particulier dans le cas des produits pouvant être utilisés à la fois pour la consommation privée et à des fins commerciales, comme le mobilier et les fournitures de bureau, de nombreux outils, les carburants, l'électricité et toute une gamme d'autres services. En outre, il est difficile aux autorités de vérifier ultérieurement que les ventes hors taxe ont été effectuées dans les conditions appropriées.

Pour ces raisons, l'exonération des intrants d'entreprises, dans un système de taxe sur les ventes au détail, se limite généralement aux stocks destinés à la revente et aux grosses machines destinées à la production, ce qui laisse la taxe sur un large éventail d'autres intrants des entreprises. Ces derniers comprennent par exemple les rayonnages utilisés par les grossistes et les détaillants, les ordinateurs et les caisses enregistreuses, les véhicules et les carburants, les appareils électriques fixes et toute une gamme de fournitures de bureau. Ces intrants d'entreprises représentent environ le tiers du produit des taxes provinciales au détail au Canada. Par conséquent, l'application en cascade de la taxe et l'imposition de taxes cachées aux entreprises peuvent être appréciables.

Par contre, l'un des principaux avantages d'une taxe multi-stades est la possibilité d'éliminer efficacement et simplement la taxe sur les intrants d'entreprises. C'est pour cette raison que bien des pays sont passés d'une taxe sur les ventes au détail à un système multi-stades. Dans un tel système, les intrants sont taxés au moment de leur vente, mais l'acheteur peut demander un crédit au titre de la taxe payée. La taxe multi-stades dispense le vendeur de l'obligation de vérifier le statut de l'acheteur et l'utilisation prévue des biens et services achetés par ce dernier. C'est à l'acheteur qu'il incombe de déterminer l'usage commercial des biens et services

achetés et de demander un crédit à ce titre. En ce sens, le fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades est conforme au principe d'autocotisation sur lequel repose notre régime de fiscalité directe. Dans le régime d'impôt direct comme dans le système de taxe multi-stades, les entreprises déterminent l'usage des biens et services achetés et demandent une déduction ou un crédit.

L'autocotisation est un principe important au Canada. Elle donne de bons résultats parce que les particuliers et les entreprises ont une longue tradition d'observation volontaire de la législation fiscale. Des facteurs de première importance, dans la conception d'un nouveau système de taxe de vente, sont le maintien de l'intégrité du principe d'autocotisation et l'application équitable – et perçue comme telle – de la taxe à tous. La structure et le fonctionnement de la taxe ne devraient pas permettre à un petit nombre d'éviter de payer leur juste part, et d'accroître ainsi le fardeau de la majorité.

De toute évidence, tous les systèmes de taxe de vente nécessiteront des mesures de vérification et d'application. L'objectif est de les réduire au minimum.

À cet égard, la différence entre les taxes au détail et multi-stades en est une de degré. Le système multi-stades, en dispersant la perception de la taxe sur plusieurs points, réduit à la fois les incitations aux fausses déclarations et les conséquences de ces dernières sur les recettes. De plus, la possibilité de recevoir des crédits de taxe sur intrants incite à faire des déclarations exactes. Par contre, la taxe au détail offre davantage le flanc aux erreurs parce qu'elle recourt à un point unique de perception. Dans l'ensemble, la plupart des pays industrialisés ont jugé la taxe multi-stades supérieure à cet égard.

Dans une économie plus simple, où l'on distinguait plus facilement les réseaux de vente au détail du reste du circuit de production et de distribution et où les fabricants et grossistes ne vendaient pratiquement pas aux consommateurs, une taxe sur les ventes au détail était une formule plus attrayante. Dans l'économie d'aujourd'hui, cependant, les entreprises sont beaucoup plus nombreuses à desservir à la fois les consommateurs et d'autres entreprises, ce qui rend difficile la détermination des transactions au détail. Bien qu'elle se manifeste dans toute l'économie, cette difficulté est particulièrement évidente dans le secteur des services en croissance rapide, où des services sont couramment fournis à la fois aux usagers résidentiels et commerciaux. Dans bien des cas, le fournisseur ne peut tout simplement pas distinguer entre ces usages au moment de la vente. Les circuits de commercialisation sont déjà très complexes, et les tendances actuelles permettent de prévoir qu'ils s'interpénétreront encore davantage à l'avenir, ce qui rendra une taxe au détail encore moins appropriée.

Cette complexité croissante des circuits de production et de distribution remet en question un avantage souvent perçu de la taxe au détail – à savoir qu'un nombre plus réduit d'entreprises sont tenues d'obtenir un numéro d'enregistrement lorsque la taxe est perçue uniquement au niveau du détail. De nos jours, de nombreux grossistes ou fabricants réalisent aussi quelques ventes au détail et devraient donc s'enregistrer. De plus, même les entreprises qui ne font aucune vente au détail devraient s'enregistrer pour pouvoir acheter leurs intrants hors taxe. Par

conséquent, avec la même assiette et une élimination complète de la taxe sur les intrants d'entreprises, le nombre d'entreprises obligées de s'enregistrer dans les deux systèmes serait en gros le même.

Ces facteurs ont été les principaux motifs expliquant la décision de bien des pays avancés d'adopter une taxe multi-stades plutôt qu'une taxe au détail. On reconnaît généralement, maintenant, qu'une taxe multi-stades constitue un moyen plus pratique et plus certain d'éliminer la taxe sur tous les intrants d'entreprises et d'obtenir les avantages d'une taxe de vente efficace. Ce point de vue se traduit également dans la recommandation du Comité Goodman[2].

> «qu'une attention particulière soit accordée à l'instauration d'une taxe fédérale à la valeur ajoutée au niveau auquel les biens et certains services taxables sont vendus au consommateur final et que les provinces soient invitées à participer à l'administration d'une telle taxe».

3. Description et fonctionnement d'une taxe multi-stades

Taux de la taxe

Le taux de taxe à appliquer dans un système multi-stades sera déterminé par le besoin de produire des recettes nettes suffisantes pour:

- remplacer les recettes tirées de l'actuelle taxe fédérale de vente;
- éliminer les surtaxes sur le revenu des particuliers et des sociétés;
- financer de nouvelles réductions de l'impôt direct en faveur des familles à revenu moyen; et
- offrir un crédit d'impôt sensiblement amélioré, qui assurera une plus grande équité fiscale qu'à l'heure actuelle pour les Canadiens à faible revenu.

Avant que des décisions définitives ne soient prises au sujet de l'ampleur de l'assiette, on ne peut préciser le taux de la taxe. Pour les fins des exemples de ce document, un taux de 8 pour cent est présumé.

Calcul de la taxe à payer et des remboursements

Le graphique 3.1 illustre la méthode fondamentale de calcul d'une taxe de vente multi-stades: les entreprises font le total de la taxe payable sur toutes les ventes taxables pendant une période de déclaration donnée et reçoivent un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats.

---

(2) Rapport du Comité d'examen de la taxe fédérale de vente, mai 1983, p.60. Ce Comité présidé par Wolfe Goodman avait été chargé en 1983 d'étudier la taxe sur les ventes des fabricants et de recommander des options de réforme. Il se composait de praticiens de l'impôt ainsi que de représentants du monde des affaires et des groupes de consommateurs.

Graphique 3.1

Taxe de vente multi-stades

Calcul de base

Ventes taxables

fois

Taux de taxe

égal

Taxe sur ventes

moins

Taxe sur achats
(crédit de taxe sur intrants)

égal

Taxe à payer **(si résultat positif)**		**Taxe remboursable** **(si résultat négatif)**	
par ex.	**Taxe***	**par ex.**	**Taxe***
Ventes: $200,000	**$16,000**	**Ventes: $180,000**	**$14,400**
Achats: $150,000	**(12,000)**	**Achats: $200,000**	**(16,000)**
Taxe à payer	**$ 4,000**	**Remboursement de taxe**	**($1,600)**

*** Taux présumé de 8 pour cent.**

Les ventes taxables comprendront les ventes de la plupart des biens et services au Canada. Elles ne comprendront pas les exportations. Une entreprise qui vend uniquement à l'exportation aura des ventes taxables nulles mais elle aura droit à un remboursement du crédit au titre de la taxe payée sur les achats.

Les entreprises pourront demander un crédit de taxe sur intrants (CTI) à l'achat de biens et services taxés utilisés dans l'entreprise. Si les crédits auxquels une entreprise a droit au titre des achats taxés étaient supérieurs à la taxe à payer sur ses ventes taxables – ce qui pourrait résulter d'une augmentation des stocks, d'importantes dépenses en immobilisations ou d'un fort volume d'exportations – elle obtiendrait un remboursement. Cette possibilité de remboursement permettra de ne pas pénaliser les entreprises qui accroissent leurs stocks et, en éliminant immédiatement la taxe sur les intrants d'entreprises, elle favorisera les investissements, l'expansion et les exportations.

Les importations seront taxables au moment de l'entrée au pays. Dans le cas des ménages qui importent des marchandises, la taxe payée à la frontière sera la taxe finale. Dans le cas des produits importés par les entreprises, ces dernières seront passibles de la taxe sur la revente de ces importations au Canada, mais pourront demander un CTI au titre de la taxe payée à la frontière.

Application à chaque stade du circuit de production-commercialisation

Le graphique 3.2 illustre l'application de la taxe de vente multi-stade à la valeur ajoutée tout au long du circuit de production et de commercialisation d'un meuble tel qu'une table.

La production de la table commence par l'abattage d'un arbre. Pour simplifier l'exemple, on suppose que le bûcheron n'a aucun coût d'intrants, de sorte que la valeur ajoutée par le bûcheron est égale à sa vente à la scierie, $100. La scierie a des ventes de $150 et des achats de $100, d'où une valeur ajoutée de $50. Le fabricant de meubles achète le bois scié $150 et s'en sert pour fabriquer la table vendue au détaillant $300. La valeur ajoutée par le fabricant est de $150. Le processus prend fin au niveau du détail, quand la table est vendue au consommateur $400. Le détaillant a des ventes de $400 et une valeur ajoutée de $100.

L'addition des valeurs ajoutées par toutes les entreprises du processus de production-distribution donne un total de $400, ce qui correspond au prix final de vente au consommateur. Cela illustre un principe fondamental de la taxe de vente multi-stades: pour tout bien ou service produit et vendu, la somme des valeurs sur lesquelles les entreprises paient la taxe est égale au prix final de vente du bien ou service au consommateur.

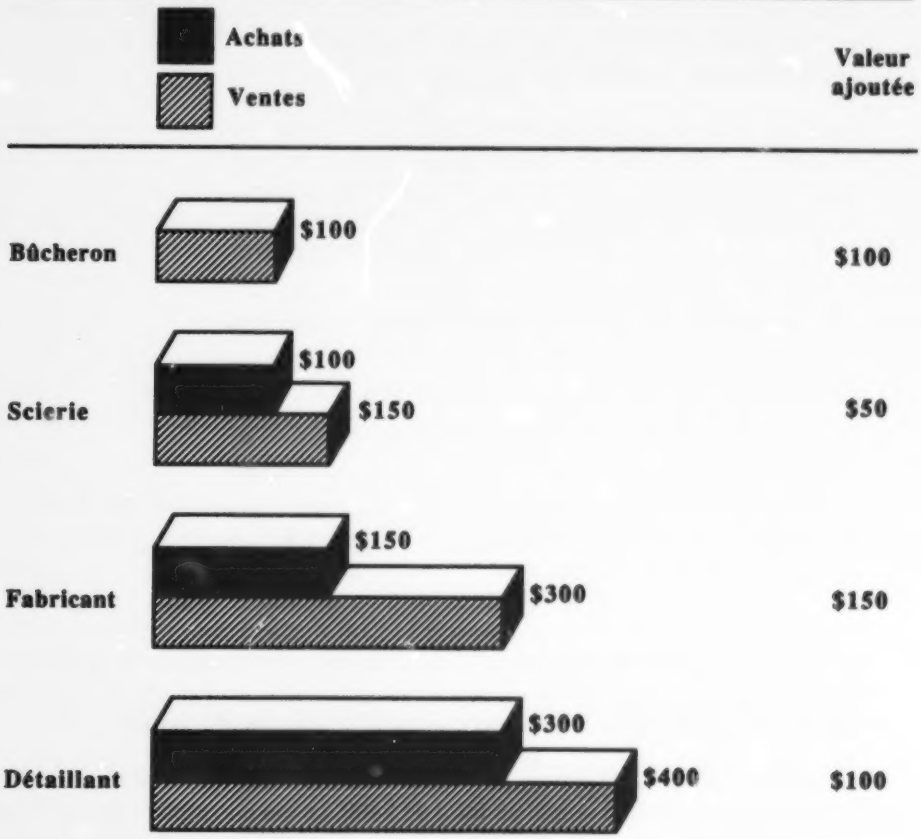
Le graphique 3.3 montre de quelle manière la taxe serait calculée tout au long du même circuit de production et de distribution que dans l'exemple précédent, au moyen d'un taux précis de 8 pour cent.

À supposer que la taxe soit finalement répercutée sur le consommateur, chaque entreprise augmentera son prix de vente de 8 pour cent à cause de la taxe. Ainsi, le

Graphique 3.2

Taxe de vente multi-stades

Exemple de fabrication et de vente d'un meuble

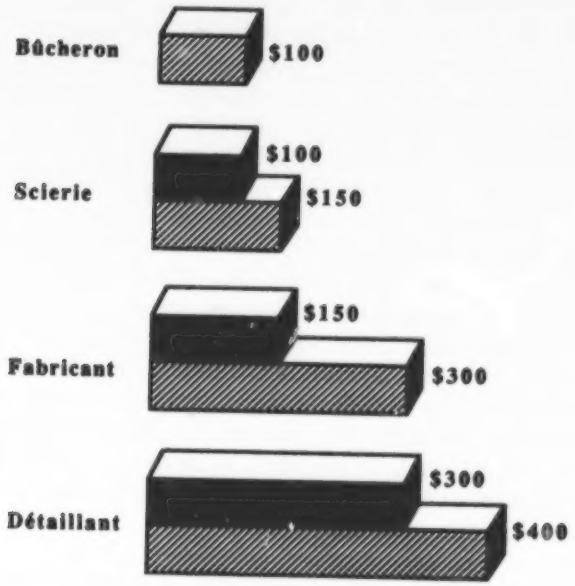


Total	$400
Prix de vente final	$400

Graphique 3.3

Taxe de vente multi-stades

Exemple de fabrication et de distribution d'un meuble



	Taxe sur ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron	$ 8	-	$ 8
Scierie	$12	$ 8	$ 4
Fabricant	$24	$12	$12
Détaillant	$32	$24	$ 8
	Total		$32

Remarque: Les chiffres d'achats et de ventes indiqués dans le graphique ne comprennent pas la taxe. Pour répercuter celle-ci, chaque vendeur facture la taxe en sus des montants indiqués. Par exemple, le bûcheron facturerait $108 à la scierie.

bûcheron vendra le bois $100 et facturera une taxe de $8. La scierie aura des ventes de $150 sur lesquelles elle facturera $12 de taxe. Après déduction des $8 de taxe payée sur son achat de bois, elle devra payer une taxe nette de $4. Le fabricant et le détaillant calculeront leur taxe nette due de la même façon que le bûcheron et la scierie. La taxe totale perçue sur la production et la vente de la table sera de $32, soit 8 pour cent du prix de vente avant taxe de $400. Avec une taxe au détail appliquée à un seul point et au même taux, le montant total de taxe payée serait aussi de $32.

Les deux systèmes produisent la même taxe parce qu'une taxe sur les ventes du bûcheron, de la scierie et du fabricant, dans un système multi-stades, est entièrement créditée ou remboursée à l'étape suivante du processus de production-commercialisation. La seule taxe qui ne soit pas remboursée est celle qui est perçue par le détaillant sur la vente finale au consommateur. Ainsi, une taxe multi-stades, bien que perçue par étapes tout au long du circuit de production-distribution, est une taxe sur la consommation finale. En éliminant la taxe sur tous les intrants d'entreprises, elle rapporte des dividendes économiques importants. Ceux-ci sont exposés à la section 4 de ce chapitre.

Dans le système actuel de taxe de 12 pour cent sur les ventes des fabricants, le fabricant paierait une taxe de $36 sur son prix de vente avant taxe de $300. De plus, toutes les entreprises du circuit de production-distribution ne récupéreraient pas la taxe payée actuellement sur divers intrants d'entreprises comme les carburants, matériaux de construction et fournitures de bureau. En outre, si la table était exportée, cette taxe cachée affaiblirait évidemment la compétitivité du fabricant.

Période de déclaration

Pour remettre la taxe multi-stades, les entreprises calculeront leur éligibilité une fois par période, en fonction de leurs ventes taxables, en déduisant un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats. La période de déclaration variera selon la taille de l'entreprise et le volume de ses ventes. Par exemple, les petites entreprises non constituées en sociétés pourraient produire une déclaration chaque année, la plupart des autres entreprises, chaque trimestre, les très grandes entreprises dont les ventes taxables dépassent un certain seuil, chaque mois.

L'annexe I fournit un exposé détaillé sur le fonctionnement de la taxe multi-stades et son application à plusieurs grands secteurs de l'économie.

4. Réalisation des objectifs de la réforme de la taxe de vente

(i) Avantages économiques

Une taxe de vente multi-stades présente plusieurs avantages économiques essentiels par rapport à l'actuelle taxe fédérale de vente:

- elle assure une application uniforme de la taxe aux biens qui passent par différents canaux de production et de commercialisation;

- elle permet d'éliminer entièrement la taxe sur les intrants d'entreprises;
- elle n'avantage pas les importations par rapport aux produits intérieurs;
- elle permet d'éliminer entièrement la taxe sur les exportations.

Application uniforme de la taxe

Une taxe multi-stades est neutre. À la différence de l'actuelle taxe fédérale de vente, elle n'incite pas les entreprises à modifier leurs systèmes de production et de distribution, pas plus qu'elle ne nuit à leur compétitivité sur le marché. Comme la taxe multi-stades s'étend au niveau du détail, la taxe finale exigible sur un produit ne dépend pas du circuit de production et de distribution. Elle dépend uniquement du prix final de vente à la consommation.

Reprenons l'exemple illustré au graphique 3.3. Si le fabricant, au lieu de vendre directement au détaillant, vendait à un grossiste au prix de $250, ce grossiste revendant la table au détaillant $300, le montant final de taxe perçue serait le même. Le fabricant facturerait $20 de taxe, d'où une taxe exigible nette de $8, c'est-à-dire $4 de moins que dans le cas d'une vente directe. Le grossiste facturerait $24 de taxe et recevrait un crédit de $20, d'où une taxe nette exigible de $4. La taxe payée par le grossiste compense entièrement la réduction de la taxe payée par le fabricant.

Prenons un autre exemple dans lequel le fabricant et le détaillant sont associés, le premier vendant la table au second au prix artificiellement réduit de $250. Le fabricant facturerait une taxe moindre sur sa vente ($20 au lieu de $24), mais le détaillant aurait droit à un crédit réduit en conséquence. Ainsi, l'utilisation de valeurs artificiellement réduites aux points intermédiaires ne se traduit par aucun avantage net pour les entreprises. La taxe constitue un pourcentage constant du prix de vente final à la consommation.

Élimination complète de la taxe sur les intrants d'entreprises

Le but premier des crédits de taxe pour intrants, dans une taxe multi-stades, est de soulager les entreprises de la taxe déjà payée sur leurs achats. La taxe n'aura été payée que sur les achats de biens et de services taxables auprès d'autres entreprises. Par conséquent, les dépenses telles que, par exemple, les intérêts, les salaires, les impôts et droits de permis, qui ne constituent pas des biens et services taxables, ne donnent droit à aucun crédit.

Un crédit complet et immédiat est accordé au titre de la taxe payée sur tous les achats de biens d'équipement par les entreprises ainsi que les achats de stocks. Ainsi, à la différence de l'impôt sur le revenu, une taxe de vente multi-stades n'exige aucun calcul d'amortissement des immobilisations ni aucune évaluation des stocks. La taxe payée par une entreprise sur ses achats ouvrira droit à crédit uniquement dans la mesure où l'achat sert à une activité taxable. Si un achat ne

doit pas servir uniquement à une activité taxable, la taxe sera réduite au prorata, selon un calcul convenable.

Élimination de l'avantage en faveur des importations

Comme une taxe multi-stades s'étend au niveau du détail, elle touche uniformément les importations et les biens et services intérieurs, peu importe le moment auquel des frais sont ajoutés aux importations. Au contraire, dans l'actuel système de taxe fédérale de vente, les frais de commercialisation peuvent être ajoutés au prix des importations après l'application de la taxe. Dans la plupart des cas, cela entraîne un taux effectif de taxation moins élevé sur les importations que sur les produits canadiens.

Prenons l'exemple d'un appareil électroménager fabriqué à l'étranger, qui est importé pour $700 par un distributeur canadien, revendu $900 à un concessionnaire, puis détaillé à $1,000 (tableau 3.1). Avec une taxe multi-stades de 8 pour cent, le distributeur facture $72 de taxe sur le prix de vente de $900 et reçoit un crédit pour les taxes payées à l'importation. Le concessionnaire facture $80 de taxe sur la vente de $1,000, prix payé par le consommateur, et reçoit un crédit au titre de la taxe facturée par le distributeur canadien. Le prix total sur lequel l'appareil importé subit la taxe au Canada est de $1,000, soit le prix de vente final à la consommation.

Tableau 3.1

Exemple de calcul de la taxe, avec une taxe de vente multi-stades de 8 pour cent sur des appareils électroménagers fabriqués au Canada et importés

	Appareil fabriqué au Canada			Appareil importé		
	Taxe de vente	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette	Taxe de vente	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
			(en dollars)			
Ventes du fabricant						
Intérieures[1] ($900)	72	—	72	—	—	—
Étrangères ($700)	—	—	—	56	—	56
Ventes de l'importateur-distributeur ($900)	—	—	—	72	56[2]	16
Ventes du concessionnaire ($1,000)	80	72	8	80	72	8
Total			80			80

[1] Le prix du fabricant intérieur est censé être plus élevé que celui du fabricant étranger parce que le fabricant intérieur engage des frais de commercialisation qui, dans le cas des produits importés, sont assumés par l'importateur-distributeur.

[2] L'importateur-distributeur reçoit un crédit au titre de la taxe payée à la frontière.

Un appareil fabriqué au Canada et vendu le même prix au consommateur subirait exactement la même taxe. Si le fabricant canadien vendait l'appareil $900 à un concessionnaire qui le détaillerait $1,000, le concessionnaire paierait la taxe sur $1,000 et recevrait un crédit au titre de la taxe facturée par le fabricant canadien sur son prix de vente de $900. Le montant total taxé serait de $1,000, le même que pour le produit importé.

Par contre, dans le système actuel, l'appareil importé subit une taxe de 12 pour cent, soit de $84 sur le coût de $700 payé par l'importateur, tandis que le fabricant canadien paie $108 de taxe sur le prix de vente de $900.

Élimination de la taxe cachée sur les exportations canadiennes

L'un des principaux objectifs de la taxe multi-stades est de dispenser les exportations de toute taxe de vente. Pour obtenir ces résultats, on n'appliquera pas la taxe aux ventes à l'exportation, et les exportateurs pourront réclamer un crédit complet au titre de la taxe déjà payée sur les achats de biens et de services. Lorsque l'exportateur ne réalise aucune vente dans le pays ou que la taxe sur les ventes intérieures est moins élevée que sur les achats au cours d'une période donnée, l'exportateur aura droit à un remboursement de taxe.

Pour illustrer le fonctionnement concret de cet aspect de la taxe, considérons une petite compagnie minière qui achète du matériel, du carburant diesel, de l'essence et d'autre fournitures, pour $1 million au total, payant une taxe de $80,000, et qui exporte la totalité de sa production d'une année pour $2 millions. Avec une taxe multi-stades, l'entreprise ne facturerait aucune taxe sur les $2 millions d'exportations et aurait droit au remboursement total des $80,000 de taxe payé sur ses achats de matériel, carburant et autres intrants. Par contre, dans le système actuel de taxe fédérale de vente où les exportations sont exonérées, la compagnie paierait près de $18,000 de taxe indirectement sur ses intrants – fardeau caché à l'égard duquel on obtiendrait aucun crédit ni autre allégement.

En soulageant les exportateurs de la taxe sur leurs ventes à l'étranger, la taxe multi-stades produit des effets compatibles avec les droits et obligations internationaux du Canada en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

(ii) Observation et administration

Les coûts d'observation, dans un système multi-stades, dépendent essentiellement de deux facteurs: l'ampleur de l'assiette de la taxe et la structure des taux. La complexité peut être accrue par une assiette sélective ou l'application de taux différents à divers produits. Inversement, la taxe peut être plus simple si son assiette est plus large et son taux uniforme. La taxe de vente multi-stade n'entraînerait pas nécessairement des coûts d'observation importante pour les entreprises. Si elle était appliquée à une large assiette et à un taux uniforme, il ne serait pas nécessaire d'enregistrer séparément les articles taxables et non taxables, ni les articles taxés à différents taux. Comme le calcul de la taxe est simple, les

formules de déclaration pourraient être courtes et simples, n'exigeant guère plus de renseignements que le total des ventes taxables et des achats taxés.

Le calcul concret de la taxe pourra se faire de deux manières, selon que la taxe est indiquée sur les factures ou est comprise dans le prix de vente. Si la taxe était indiquée sur les factures, les entreprises feraient le total de la taxe facturée sur leurs ventes et en soustrairaient le total des taxes payées sur leurs achats.

Cependant, si la taxe s'appliquait au même taux presque à tous les biens et services, il ne serait pas nécessaire de calculer séparement la taxe sur chaque facture. Les entreprises pourraient inclure la taxe dans leurs prix. Dans ce cas, elles calculeraient la taxe à verser en multipliant leurs ventes totales par le taux de la taxe, puis en soustrayant un crédit égal au total de leurs achats multiplié par le taux de la taxe. Comme la taxe serait incluse dans le prix de vente, on calculerait la taxe et les crédits en appliquant une fraction au total des ventes et des achats plutôt qu'un pourcentage. Ainsi on calculerait une taxe de 8 pour cent en prenant 8/108e des ventes taxe comprise.

Pour illustrer ce calcul, considérons une entreprise dont les ventes s'élèvent à $1,000 et les achats à $800. Dans la première méthode, où la taxe est indiquée sur les factures, l'entreprise facturerait $80 de taxe sur les ventes et recevrait un crédit de $64 au titre des taxes figurant sur ses factures d'achat. Dans la deuxième méthode, où la taxe est comprise dans le prix, les ventes taxe comprise s'élèveraient à $1,080 et les achats à $864. On calculerait la taxe et les crédits en prenant les 8/108e de ces sommes, respectivement.

Pour réduire les coûts d'observation imposés par la taxe multi-stades aux petites entreprises, ces dernières pourraient ne produire que des déclarations trimestrielles ou, dans le cas des très petites entreprises non constituées en sociétés, des déclarations annuelles, en même temps que leurs déclarations d'impôt sur le revenu. Ce calendrier de production des déclarations réduirait la paperasserie et maximiserait les avantages de trésorerie pour les petites entreprises. Pour tenir compte de leurs ressources administratives plus limitées, le gouvernement se propose de verser un droit de perception aux petites entreprises. Cela pourrait être effectué de manière analogue à la compensation octroyée par les provinces dans le cadre de leurs régimes respectifs de taxe au détail.

Les coûts d'observation d'une taxe multi-stades seront moins élevés pour n'importe quelle entreprise actuellement assujettie à la taxe fédérale de vente, mais le nombre total d'entreprises assujetties à la taxe augmentera sensiblement. Cela découle naturellement de l'application d'une taxe de vente jusqu'au niveau de détail – le seul point auquel l'efficience économique peut être vraiment atteinte. En raison de cet accroissement du nombre d'assujettis, les frais d'administration du système augmenteront nécessairement, encore qu'il soit possible de concevoir un système de déclaration et de surveillance qui maintienne les coûts moyens de vérification et de traitement à un niveau raisonnable. À en juger par l'expérience des autres pays qui appliquent un système analogue, les frais d'administration représentent environ $1 pour $1,000 de taxes perçues.

Le caractère marqué d'autocotisation d'une taxe multi-stades – et l'un de ses principaux avantages – contribue à limiter ces coûts. Comme la taxe sur les ventes

d'une entreprise constitue le crédit de taxe sur les achats d'une autre, tous les assujettis sont fortement incités à observer volontairement le système, ce qui réduit la complexité administrative de la taxe.

(iii) Équité

L'équité présente deux dimensions avec une taxe multi-stades:

- le traitement des différents secteurs et entreprises, de manière que la taxe ne confère pas d'avantages ou de désavantages concurrentiels injustes; et
- le traitement des particuliers et des familles, de manière à répartir équitablement le fardeau effectif de la taxe.

Ces deux aspects de l'équité comptent parmi les plus importantes questions à régler dans une réforme en profondeur de la taxe de vente. Un traitement équitable des différents secteurs et entreprises est essentiel si l'on veut maintenir l'efficience et éviter une complexité excessive, et bien entendu, l'équité de la taxe dans son incidence sur les particuliers et les familles est un impératif fondamental.

a) Ventes exonérées et détaxées

Les gouvernements ont toujours, au Canada, exonéré de la taxe de vente certains secteurs et produits afin d'améliorer l'équité générale de la taxe. Dans un système multi-stades, une exonération peut être obtenue de deux manières différentes:

- **ventes exonérées:** une entreprise ne facture pas de taxe sur ses ventes et ne peut réclamer de crédit de taxe sur intrants au titre de ses achats;
- **ventes détaxées:** une entreprise ne facture pas de taxe sur ses ventes, mais peut quand même réclamer un crédit de taxe sur intrants au titre de ses achats.

Dans les pays qui appliquent une taxe multi-stades, le mécanisme des ventes exonérées aide parfois à venir en aide aux petites entreprises et au secteur sans but lucratif. Il a pour effet d'éliminer tout fardeau administratif. Les entreprises et les organismes qui réalisent des ventes exonérées ne facturent aucune taxe et n'ont droit à aucun crédit. Ce ne sont pas des assujettis. En fait, à l'instar d'un ménage, ils sont situés hors du champ de la taxe.

Par contre, le mécanisme de ventes détaxées assure que les exportations ne subissent aucune taxe. Il peut également être utilisé pour éliminer la taxe sur la consommation intérieure de biens particuliers. Les entreprises qui font des ventes détaxées sont enregistrées, parce qu'elles demandent des crédits sur leurs achats.

Les ventes détaxées éliminent complètement la taxe. Les ventes exonérées n'assurent qu'un allégement partiel de taxe. En fait, pour les entreprises situées aux paliers intermédiaires du circuit de distribution, des ventes exonérées peuvent accroître les coûts plutôt que de les diminuer. Cela risque d'être antiproductif non

seulement pour l'entreprise considérée, mais aussi pour ses clients et l'ensemble de l'économie.

Prenons l'exemple d'un exploitant de scierie exonéré. Le graphique 3.4 illustre la façon dont cette exonération, à un stade intermédiaire du circuit de production-commercialisation, fausse le fonctionnement de la taxe, accroît la taxe payée, risque d'augmenter le prix à la consommation et, par une ironie du sort, peut désavantager l'exploitant de scierie par rapport à la concurrence. Nous supposons dans cet exemple que l'exploitant en question vend du bois exonéré de la taxe. Le bûcheron facture $8 de taxe sur une vente de $100. La scierie, maintenant exonérée, ne facture pas de taxe sur ses ventes, mais ne peut non plus réclamer de crédit au titre de la taxe payée sur ses achats. Le fabricant de meubles facture $24 de taxe sur ses ventes, mais ne peut réclamer de crédit au titre des achats exonérés auprès de la scierie. La taxe nette exigible du fabricant passe donc de $12 à $24. La taxe du détaillant ne change pas.

Le total des montants taxables dans cet exemple est passé à $40, contre $32 dans le graphique 3.3, à cause de l'exonération accordée à la scierie. La taxe payée augmente bien que le taux de taxation n'ait pas changé. Cette taxe supplémentaire de $8 se traduira soit par des prix plus élevés au niveau du consommateur, soit par une réduction des marges bénéficiaires de l'entreprise, tout dépendant de la conjoncture du marché.

Cet exemple permet de tirer un certain nombre de conclusions importantes:

- les ventes exonérées entraînent une application en cascade de la taxe – certains éléments de la valeur totale d'un produit étant taxés deux fois. Dans l'exemple, le fabricant paie la taxe sur la valeur déjà taxée au niveau du bûcheron. Cela est injuste et innefficient;

- les ventes exonérées entraînent un écart entre le taux effectif de taxation d'un produit particulier et des produits concurrents, en perturbant l'application uniforme de la taxe multi-stades. Des taux effectifs variables entraînent des différences de prix entre produits comparables, ce qui fausse la perception de leurs valeurs respectives aux yeux du consommateur et donne à certains produits et producteurs un avantage injuste, dû à la taxe;

- les ventes exonérées rendent la tenue des registres plus complexe. Dans l'exemple, les achats de bois doivent être tenus à part dans les comptes du fabricant, tandis que les autres intrants seront taxés et ouvriront droit à crédit. En fait, le fabricant a maintenant besoin d'un système de tenue de registres plus complexe;

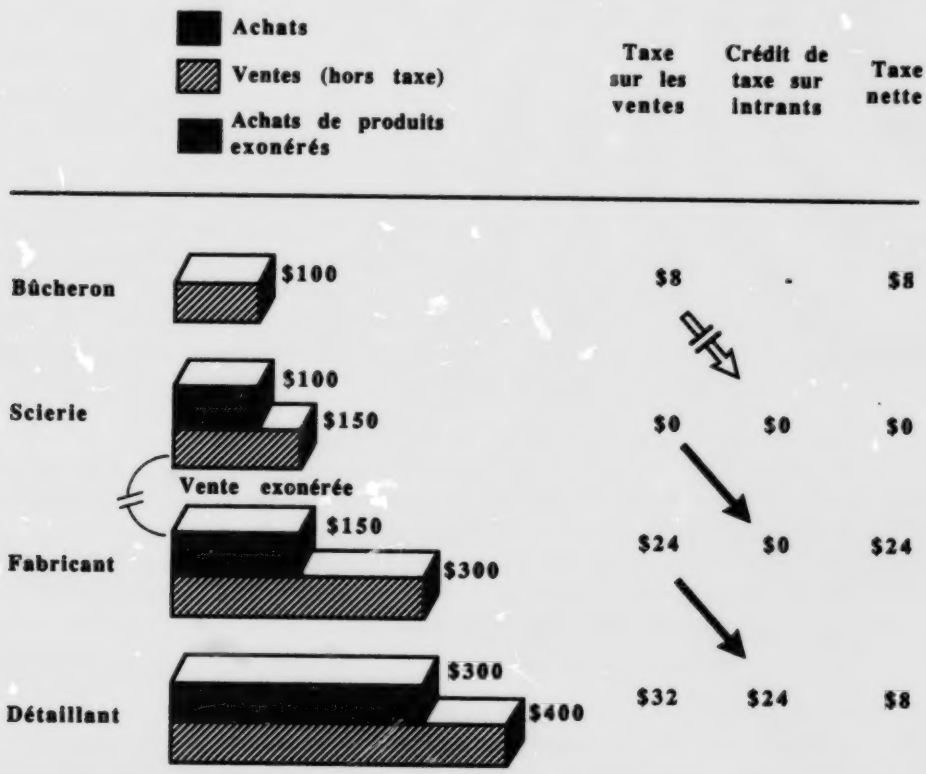
- les ventes exonérées créent une forte incitation à réduire au minimum les achats auprès des entreprises exonérées. Ainsi, dans l'exemple, l'exonération dont bénéficie l'exploitant de scierie pourrait jouer à son détriment.

Outre ces conséquences, les ventes exonérées entraîneraient aussi une hausse des coûts des exportations et avantageraient les importations. Dans l'exemple, le coût des exportations augmenterait parce qu'un fabricant qui exporterait la table ne

Graphique 3.4

Taxe de vente multi-stades

Illustration de l'effet de cascade avec des ventes exonérées Fabrication et distribution de meubles



Dans cet exemple, on suppose que, malgré l'effet de cascade, le fabricant et le détaillant facturent les mêmes prix que dans l'exemple ne comportant aucune exemption, illustré au graphique 3.3. La concurrence des fournisseurs étrangers qui ne sont pas touchés par l'effet de cascade de la taxe pourrait empêcher le fabricant et le détaillant d'augmenter leurs prix.

Remarque: Outre les prix de vente indiqués, les vendeurs autres que la scierie factureraient la taxe à 8 pour cent.

pourrait demander de crédit au titre des achats exonérés faits à la scierie. Il n'y a aucune taxe directe sur la scierie, mais les ventes de cette dernière comprennent quand même les $8 de taxe facturés par le bûcheron. Les importations seraient avantagées parce qu'une table finie importée au Canada pour y être vendue à un prix net de taxe de $400 subirait une taxe totale de $32, contre $40 dans le cas d'une table fabriquée au Canada.

Il y a donc de bonnes raisons de limiter le nombre d'exemptions accordées par le biais des ventes exonérées, dans un mécanisme de taxe de vente multi-stades. Les dégâts qu'elles entraînent, par l'application en cascade de la taxe, le traitement discriminatoire de produits concurrents, l'accroissement des problèmes d'observation et les distorsions causées dans l'économie, loin d'améliorer l'équité, la diminuent.

Néanmoins, les ventes exonérées peuvent être à la fois équitables et efficientes dans le cas d'activités bien distinctes des circuits commerciaux de production et de commercialisation des autres biens et services. Aussi la taxe multi-stades ne s'appliquera-t-elle pas aux loyers résidentiels ou à la revente de logements. De même, les ventes à caractère non commercial des organismes sans but lucratif, de même que les services de santé et les services d'enseignement fournis par des institutions de ce genre, seront exonérées. Ces exonérations relativement isolées des autres circuits de production et de commercialisation n'entraînent pas de complexité ni de distorsions économiques importantes. En fait, elles simplifient l'administration et l'observation du système.

Certaines des conséquences négatives des ventes exonérées illustrées dans le graphique 3.4 sont atténuées si l'on accorde des allégements par le biais de ventes détaxées. Dans ce cas, l'exploitant de la scierie, tout en ne payant pas de taxe sur ses ventes, pourrait demander un crédit au titre de la taxe payée sur ses achats. Il aurait droit à un remboursement net de $8. La taxe nette payable par les autres entreprises du circuit resterait la même, comme au niveau indiqué dans le graphique. La taxe totale perçue serait de $32, la même que dans un système ne comportant aucune exonération.

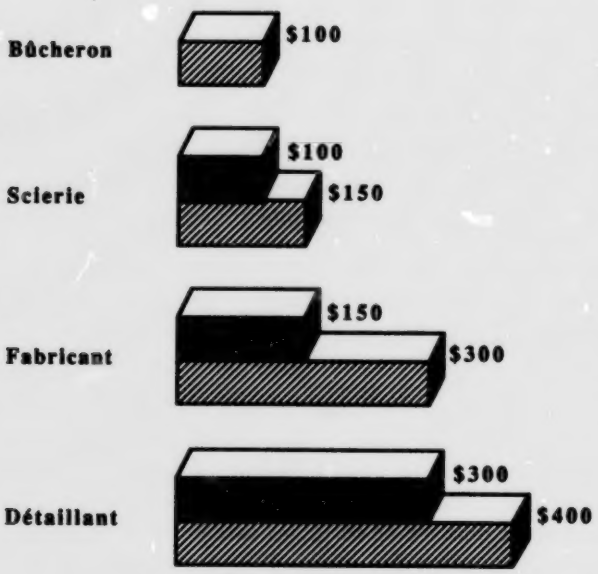
Tout en évitant les conséquences négatives des ventes exonérées, les ventes détaxées ne présentent aucun avantage pour un producteur ou distributeur intermédiaire. Les revenus nets de la scierie sont les mêmes, que ses ventes soient détaxées ou non. Si elles étaient taxables, la scierie facturerait $12 de taxe sur une vente de $150, et le fabricant demanderait un crédit de taxe sur intrants à ce titre. Si elles étaient détaxées, la scierie ne facturerait aucune taxe et le fabricant ne recevrait aucun crédit. Il n'y a aucune différence nette. Cependant, la situation de la scierie est moins bonne avec une vente détaxée parce qu'elle perd l'avantage de trésorerie consistant à percevoir la taxe au moment de la vente et à ne la remettre qu'à la fin de la période de taxation. De plus, et la scierie et le fabricant doivent tenir séparément leurs ventes et leurs achats détaxés, ce qui est un facteur de complexité supplémentaire.

Par contre, lorsque les ventes aux consommateurs finals sont détaxées, ce mécanisme entraîne un avantage tangible. Comme l'illustre le graphique 3.5, si la

Graphique 3.5

Taxe de vente multi-stades

Exemple de ventes détaxées
Fabrication et distribution de meubles



	Taxe sur les ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron	$8	-	$8
Scierie	$12	$8	$4
Fabricant	$24	$12	$12
Détaillant	$0	$24	-$24
Total			$0

Remarque: Outre les chiffres de vente indiqués, le bûcheron, la scierie et le fabricant factureraient la taxe à 8 pour cent.

vente du détaillant est détaxée, la taxe nette perçue dans le système est ramenée à zéro. Bien que le détaillant ne facture aucune taxe, un crédit est réclamé à l'égard de toute la taxe perçue en amont.

b) Équité concurrentielle et efficience

Les ventes exonérées et détaxées des entreprises du processus de production et de distribution ne contribuent guère à l'équité concurrentielle et à l'efficience. Les ventes exonérées entraînent un effet de cascade et rétablissent nombre des distortions que crée actuellement la taxe fédérale de vente. Les ventes détaxées évitent ces inconvénients. Cependant, du strict point de vue d'une entreprise, elles n'apportent guère d'avantages. Si les ventes détaxées interviennent à des stades intermédiaires du circuit de production, elles n'entraînent aucune économie nette de taxe. Par contre, si elles interviennent au niveau de détail, elles entraînent une élimination totale de la taxe et profitent aux consommateurs.

Cette analyse de l'effet des ventes exonérées et détaxées permet de conclure que les exonérations ne contribuent pas à l'équité concurrentielle et à l'efficience entre entreprises. La structure de la taxe multi-stades et son application à une large assiette sont les principaux mécanismes permettant de maintenir cet aspect de l'équité.

À cet argument en faveur d'une assiette très large, on peut opposer l'avantage que des ventes détaxées apportent aux consommateurs. Lorsqu'elles sont consenties sur des biens particuliers, elles peuvent instaurer une plus grande équité entre les particuliers.

c) Équité pour les particuliers et les familles

L'argument fondamental qui milite contre le recours aux taxes générales de vente pour obtenir d'importantes recettes publiques a toujours été le fardeau disproportionné qu'elles font peser sur les consommateurs à revenu modeste. Deux méthodes sont possibles pour compenser cet effet dans le contexte d'une taxe multi-stades: permettre la vente détaxée de certaines catégories de produits ou réduire leurs taux de taxation; ou offrir des crédits d'impôt remboursables aux personnes nécessiteuses.

Les ventes détaxées et les taux multiples visent à réduire le caractère régressif des taxes de vente en réduisant le fardeau imposé sur les produits qui sont considérés comme essentiels et absorbent une bonne partie du budget des personnes à revenu modeste. Cette méthode adapte la structure et l'application de la taxe afin de la rendre moins régressive. Par contre, la méthode du crédit d'impôt s'attaque plus directement à la régressivité de la taxe en compensant les effets directs de cette dernière sur les petits salariés.

Lorsque l'on compare les avantages de ces deux méthodes, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs.

Évaluation des exonérations et des crédits

Les ventes détaxées permettent de réduire le fardeau imposé par la taxe de vente aux particuliers et aux familles à revenu modeste. En éliminant simplement la taxe sur les biens et services qui constituent une proportion relativement plus forte des dépenses de cette catégorie, des exonérations de ce genre peuvent bénéficier davantage, proportionnellement, aux personnes nécessiteuses qu'à celles qui ont un revenu supérieur. Cependant, du simple fait qu'elles dépensent plus à tous les chapitres, les personnes à revenu supérieur gagnent davantage dans l'absolu. Par exemple, une exonération des aliments et des vêtements, avec un taux présumé de taxation de 8 pour cent, assurerait une économie de taxe de $250 à une famille qui gagne $20,000, mais des économies de $625 à une famille qui gagne $80,000. Une exemption de taxe pour les aliments et les vêtements fournit un avantage fiscal absolu plus élevé aux personnes à revenu élevé qu'à celles à revenu faible. Cela s'explique du fait que les personnes à revenu élevé dépensent plus en aliments et en vêtements, et en particulier, plus en aliments et vêtements plus dispendieux. Ainsi, la taxe n'est pas perçue des Canadiens à revenu élevé, ce qui entraîne un manque à gagner appréciable, poussant à la hausse le taux global de taxation.

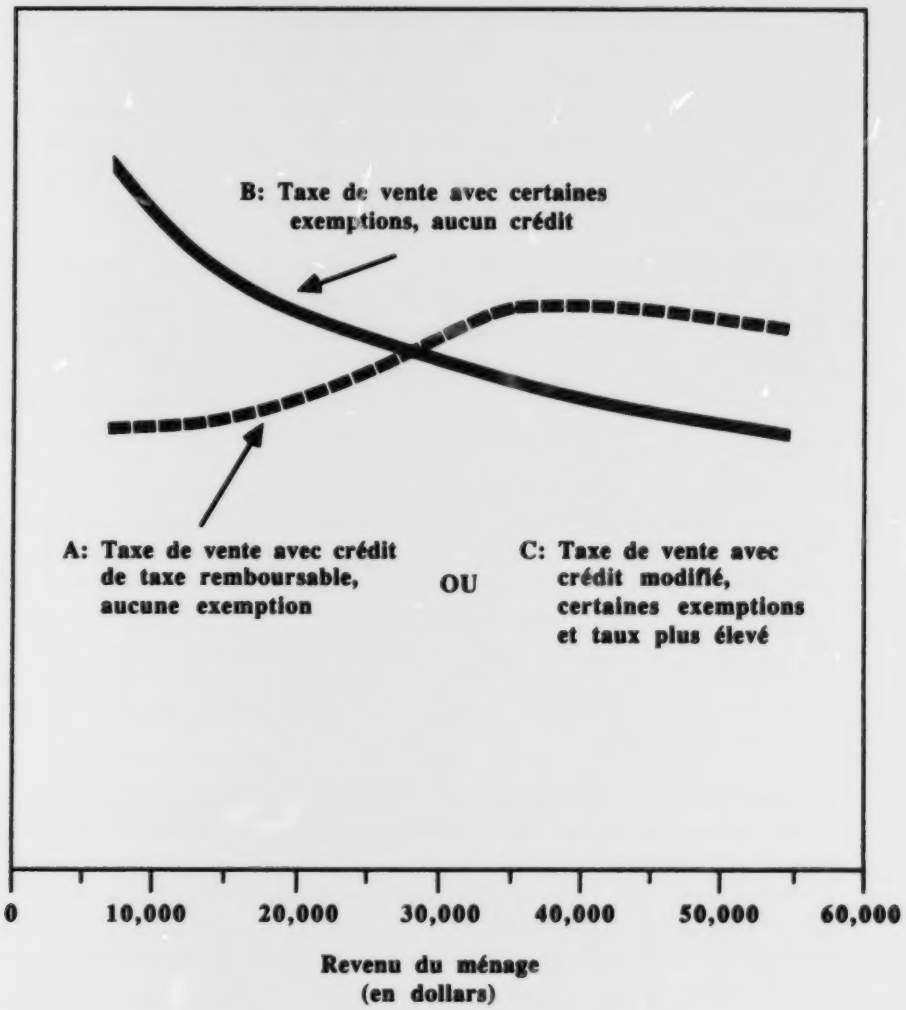
Les crédits permettent de surmonter ce problème. Ils sont souples. Ils peuvent être conçus directement en faveur des personnes nécessiteuses et modulés en fonction de la taille de la famille. Ils peuvent être versés régulièrement et avant que les ménages n'effectuent leurs dépenses. Le graphique 3.6 illustre l'efficacité comparative des exemptions et des crédits pour ce qui est d'aider les ménages à revenu modeste. Il est évident que même si les exemptions aident les ménages à revenu modeste, elles sont moins efficaces pour atténuer le caractère régressif global d'une taxe de vente. La pointillée A montre l'effet, selon le revenu du ménage, d'une taxe de vente s'appliquant à une large assiette et complétée par un crédit d'impôt remboursable. Par contre, la courbe B illustre l'effet d'une taxe de vente assortie d'exemptions plutôt que de crédits. Il faut un taux de taxation plus élevé pour obtenir les mêmes recettes totales. L'effet distributif de la taxe illustrée par la courbe A peut également être obtenu en combinant ces exonérations à un crédit modifié – en fait, ceci deviendrait la courbe C. Dans ce cas, le taux de taxation de tout les autres biens et services serait encore plus élevé que dans les deux autres méthodes.

Du point de vue des consommateurs, l'un des grands avantages des ventes détaxées est leur simplicité et leur familiarité. Aucune mesure ni initiative particulière n'est nécessaire pour bénéficier de l'exemption. Le produit est tout simplement disponible hors taxe. Cette simplicité d'accès explique en partie le recours aux exonérations et aux taux multiples de taxation dans d'autres pays où la production de déclarations d'impôt est limitée à une proportion relativement faible de la population.

Un autre avantage présenté par les exonérations dans les ventes détaxées est que cela permet de distinguer les variations horizontales de la nécessité de prévoir certaines catégories de biens pour les familles ayant des revenus similaires. Par exemple, les besoins des familles pourront varier selon les âges des enfants.

Graphique 3.6

Illustration du crédit de taxe de vente remboursable et des exemptions



Remarque: Les courbes A, B et C sont toutes trois tracées de façon à produire des recettes identiques, nettes du crédit.

Le Canada, contrairement à la plupart des autres pays, a un système perfectionné de crédits remboursables dans le cadre du régime d'impôt direct des particuliers. En raison de l'instauration en 1978 du crédit d'impôt pour enfants, dont une partie est maintenant payée d'avance, et du crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente en 1986, la plupart des Canadiens à revenu modique produisent déjà des déclarations d'impôt sur le revenu. Cela offre un moyen et l'infrastructure nécessaire pour développer rapidement cette option dans le cadre du système réformé de taxe de vente. Un crédit amélioré au titre de la taxe de vente, payé d'avance chaque trimestre, pourrait être accordé aux Canadiens à revenus faible et moyen, sans supplément de complexité dans leur cas et en n'accroissant guère ou pas du tout les frais administratifs. Un crédit d'impôt amélioré pourrait constituer un élément important pour asseoir les efforts futurs de renforcement du régime de sécurité de revenu au Canada.

Enfin, tout en n'imposant aucun fardeau supplémentaire aux ménages, les crédits d'impôt simplifient l'observation du système pour les entreprises. Ils contribuent à éviter la nécessité de tenir des registres supplémentaires nécessaires en cas d'exonération afin de répartir les ventes dans les catégories fiscales appropriées. Les exonérations et les taux multiples comportent parfois des choix arbitraires et peuvent obliger les vendeurs à porter des jugements difficiles, ce qui risque de rendre les obligations fiscales incertaines.

Chapitre 4: Options de mise en oeuvre de la taxe de vente multi-stades

La taxe de vente multi-stades décrite au chapitre 3 pourrait être mise en oeuvre sous la forme d'une taxe de vente nationale, qui remplacerait à la fois l'actuelle taxe fédérale de vente et les taxes provinciales sur les ventes au détail. Autre solution, la taxe pourrait être conçue de manière à ne s'appliquer qu'au niveau fédéral, les provinces continuant de percevoir leurs propres taxes de vente.

Dans un système uniquement fédéral, la taxe pourrait être appliquée avec ou sans calcul explicite sur chaque facture. Si la taxe s'appliquait à une assiette qui n'était pas générale, des factures seraient nécessaires pour aider les entreprises à inscrire séparément les ventes taxables et non taxables et à calculer leurs crédits de taxe sur intrants, en séparant les achats taxés et non taxés.

1. Taxe de vente nationale

La réforme fiscale offre la possibilité au gouvernement fédéral et aux provinces qui désirent y participer d'intégrer leurs régimes de taxe de vente en un seul régime national. Un régime national:

- maximiserait les avantages économiques de la réforme en éliminant entièrement la taxe sur les intrants d'entreprises aux deux paliers de gouvernement, renforçant ainsi la compétitivité des industries canadiennes;
- simplifierait l'observation du système par les assujettis;
- éliminerait les doubles emplois dans l'administration de la taxe;
- assurerait un régime plus équitable aux entreprises, aux différents secteurs d'activités et aux ménages.

La taxe de vente nationale, à titre de taxe fédérale-provinciale conjointe, présenterait un certain nombre d'importants éléments structurels:

- une assiette commune;
- un taux fédéral uniforme et des taux provinciaux variables;
- une facturation afin de faciliter le calcul de la taxe due et des crédits sur intrants;
- une disposition à l'intention des provinces non participantes;

- une administration unique de la taxe, et
- des crédits fédéraux-provinciaux remboursables en faveur des Canadiens à revenu faible et moyen.

À maints égards, le fonctionnement de la taxe de vente nationale s'apparenterait aux mécanismes en place pour l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Elle serait prévue par des lois distinctes des provinces et du gouvernement fédéral. La taxe s'appliquerait à un ensemble commun de biens et de services convenus par les deux ordres de gouvernement. Un taux fédéral uniforme s'appliquerait dans tout le Canada, les provinces ayant la possibilité de déterminer indépendamment leurs propres taux.

Assiette commune

Pour simplifier l'administration et l'observation du système, la taxe de vente nationale s'appliquerait à une assiette commune, fédérale et provinciale, dans toutes les provinces participantes.

Sans assiette commune, une simplification ne serait guère possible. À bien des égards, le système risquerait de devenir plus complexe qu'il ne l'est déjà. L'assiette de la taxe fédérale sera uniforme dans tout le Canada. Si une province voulait imposer une taxe à une assiette différente, les entreprises actives dans cette province devraient effectuer deux calculs séparés, un par niveau de gouvernement. La séparation des ventes taxables et exonérées serait différente selon le niveau de gouvernement. Cette complexité serait amplifiée et s'étendrait à tout le pays dans la mesure où des entreprises d'une province vendraient et achèteraient à celles d'autres provinces.

Si tous les gouvernements devaient avoir des assiettes fiscales différentes, le système n'aurait de national que le nom. En fait, il serait inapplicable.

Taux fédéral uniforme et taux provinciaux variables

Dans le système de taxe de vente nationale, chaque province n'appliquerait qu'un seul taux. Outre la partie fédérale du taux qui serait uniforme dans tout le pays, la taxe de vente nationale applicable dans une province comprendrait le taux fixé indépendamment par la province considérée. Comme les gouvernements provinciaux garderaient naturellement le droit de déterminer leurs propres taux, le taux de la taxe de vente nationale varierait selon les provinces.

Pour une entreprise faisant tous ses achats et ventes dans une même province, le calcul de la taxe serait simple. La taxe facturée sur ses ventes et les crédits réclamés au titre de ses achats seraient tous deux calculés d'après le taux de la taxe nationale applicable dans la province.

À titre d'exemple, considérons le circuit de production et de distribution allant du bûcheron au détaillant de meubles, opérant uniquement dans une province qui a

établi un taux de 7 pour cent, en plus d'une taxe fédérale de 8 pour cent. Le calcul de taxe dans le cadre du système national est illustré au graphique 4.1. Comme l'indique l'exemple, la taxe totale perçue est de $60, soit 15 pour cent du prix de vente final à la consommation. Les recettes fournies à la fois par l'actuelle taxe fédérale de vente et la taxe provinciale au détail, $32 – soit 8 pour cent du prix final – vont au gouvernement fédéral, et $28 à la province.

Si une entreprise faisait du commerce interprovincial, on appliquerait le principe de la destination. Le taux de la taxe de vente nationale applicable à une vente donnée serait le taux appliqué dans la province à laquelle les produits sont expédiés.

Reprenons à titre d'illustration l'exemple précédent dans lequel le bûcheron, la scierie et le fabricant sont situés dans la province A et le détaillant dans la province B. À supposer que ces provinces appliquent une taxe de 7 pour cent et de 5 pour cent respectivement, le calcul de la taxe nationale est présenté au graphique 4.2. Tous les calculs sont les mêmes que dans l'exemple à une seule province, sauf que le fabricant et le détaillant facturent maintenant la taxe de vente nationale au taux de 13 pour cent – taux applicable dans la province à laquelle les produits sont expédiés et vendus. Dans l'ensemble, la taxe perçue est de $52, soit 13 pour cent du prix final de vente à la consommation.

On notera que, bien que des entreprises différentes, situées à des stades de distribution divers, aient pu percevoir des taxes imposées à des taux différents, le système national assure que la taxe finale perçue sur un produit est la même qu'avec une taxe combinée sur les ventes au détail de 13 pour cent dans la province où les produits sont consommés. Cela maintient le principe important selon lequel, peu importe le cheminement des biens entre les intermédiaires et les provinces, la taxe frappant le produit représente un pourcentage constant du prix à la consommation.

Facturation

Pour tenir compte des taux variables selon les provinces, la taxe sera calculée séparément sur les factures. Sans facturation, il serait impossible aux entreprises de distinguer leurs ventes et leurs achats à des provinces appliquant la taxe à des taux différents, de sorte qu'il leur serait quasiment impossible de calculer exactement leurs crédits de taxe sur intrants et la taxe nette qu'elles doivent payer. L'établissement de factures, dans le système national, serait analogue à ce qui est pratiqué actuellement avec les taxes provinciales au détail.

À titre de taxe fédérale-provinciale combinée, la taxe de vente nationale s'appliquerait directement au prix de vente d'un bien. Cela éviterait l'effet de pyramide qui se produit lorsque les taxes établies par un palier de gouvernement s'appliquent à des prix comprenant déjà des taxes d'un autre gouvernement.

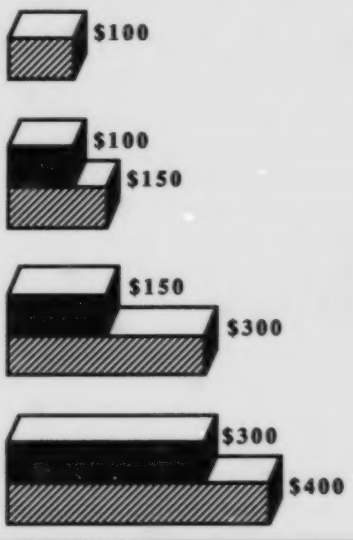
Disposition à l'intention des provinces non participantes

Le système national offrirait la souplesse nécessaire pour accommoder les provinces qui pourraient décider de ne pas y participer. Dans un mécanisme de

Graphique 4.1

Taxe de vente nationale

Illustration de la fabrication et de la distribution de meubles dans une seule province



	Taux de taxe	Taxe sur les ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron	15%	$15.00	-	$15.00
Scierie	15%	$22.50	$15.00	$7.50
Fabricant	15%	$45.00	$22.50	$22.50
Détaillant	15%	$60.00	$45.00	$15.00
			Total	$60.00

Remarques:

- **Outre les sommes indiquées dans l'exemple, les vendeurs factureraient une taxe de 15 pour cent. Le taux fédéral présumé est de 8 pour cent et le taux provincial de 7 pour cent.**
- **La taxe sur les ventes et les crédits de taxe sur intrants indiqués dans l'exemple sont composés des éléments fédéral et provincial. Par exemple, le crédit de taxe sur intrants de la scierie, de $15, comprend un élément fédéral de $8 (8 pour cent de $100) et un élément provincial de $7 (7 pour cent de $100). La taxe sur les ventes de la scierie comprend une partie fédérale de $12 (8 pour cent de $150) et une partie provinciale de $10.50 (7 pour cent de $150).**

taxe de vente nationale, on pourrait y parvenir de manière assez simple en déclarant nul le taux de toute province non participante. Cependant, dans les provinces non participantes qui maintiendraient leur propre taxe de vente, les assujettis devraient se conformer à la fois à une taxe fédérale multi-stades et aux taxes provinciales au détail. Dans cette éventualité, on perdrait les possibilités de consolider l'administration de la taxe et d'en accroître l'efficience, et le fardeau d'observation imposé aux détaillants augmenterait.

Administration de la taxe et législation

La taxe de vente nationale permettrait de regrouper en une seule 10 administrations fiscales fédérale et provinciales. Elle pourrait être administrée soit dans le cadre d'une série d' ententes de perception fiscale conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces analogue à celle qui existe pour l'impôt direct, soit au moyen d'un autre mécanisme. Cela permettrait aux deux paliers de gouvernement de réaliser des économies considérables de frais d'administration. Des lignes directrices uniformes pour l'administration de la taxe de vente dans tout le Canada simplifieraient l'observation du système pour les entreprises.

La taxe serait imposée par les législatures fédérale et provinciales de façon harmonisée, comme pour le régime d'impôt sur le revenu. La législation établissant la taxe nationale assurerait que la taxe provinciale constitue une taxe directe, afin de respecter les pouvoirs fiscaux constitutionnels.

Crédits remboursables au titre de la taxe de vente

Il faudrait prévoir des crédits remboursables afin de compenser l'effet relativement plus marqué de la taxe de vente sur les Canadiens à revenu faible et moyen. On peut concevoir de manière très souple le mode de prestation de ces crédits. Les provinces pourraient, à leur choix, offrir leurs propres crédits à part des crédits fédéraux, ou mettre au point un système conjoint. Elles pourraient aussi vouloir offrir d'autres formes de compensation aux Canadiens à revenu modeste par le biais d'autres moyens que le régime d'impôt direct.

Évaluation de la taxe de vente nationale

L'harmonisation des taxes de vente fédérale et provinciales sous la forme d'une taxe de vente nationale unique offrirait les avantages suivants:

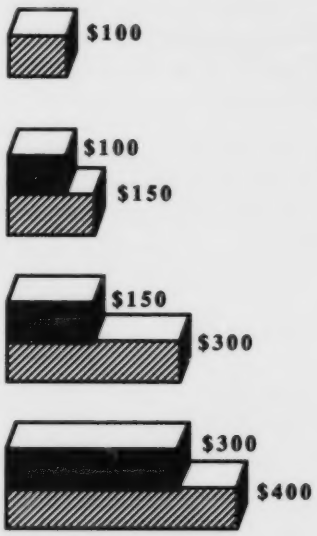
a. Élimination complète de la taxe sur les intrants d'entreprises

À la différence des taxes de vente fédérale et provinciales actuelles, une taxe de vente nationale éliminerait toute taxe sur les intrants d'entreprises. On estime qu'environ la moitié du produit actuel de la taxe fédérale de vente et le tiers de celui des taxes provinciales de vente sont perçus sur les intrants d'entreprises.

Graphique 4.2

Taxe de vente nationale

Illustration de fabrication et de distribution interprovinciales de meubles



	Taux de taxe	Taxe sur les ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron Province A	15%	$15.00	-	$15.00
Scierie Province A	15%	$22.50	$15.00	$7.50
Fabricant Province A	13%	$39.00	$22.50	$16.50
Détaillant Province B	13%	$52.00	$39.00	$13.00

Taux de la taxe: Fédéral 8%
Province A 7%
Province B 5%

Total $52.00

Remarques:

- Outre les sommes indiquées, les vendeurs résidant ou vendant dans la province A factureraient la taxe au taux de 15 pour cent. Les vendeurs résidant ou vendant dans la province B factureraient la taxe au taux de 13 pour cent.
- La taxe sur les ventes et les crédits de taxe sur intrants indiqués dans l'exemple se composent d'un élément fédéral et d'un élément provincial. Par exemple, le crédit de taxe sur intrants de la scierie, de $15, comprend un élément fédéral de $8 (8 pour cent de $100) et un élément provincial de $7 (7 pour cent de $100). La taxe sur les ventes de la scierie se compose d'une partie fédérale de $12 (8 pour cent de $150) et d'une partie provinciale de $10.50 (7 pour cent de $150).
- Le fabricant facture le taux de taxe applicable à la province où le produit doit être expédié. Dans cet exemple, la taxe est facturée au taux de la province B, 13 pour cent (soit 8 pour cent, taux fédéral, plus 5 pour cent, taux provincial).

La taxe de vente nationale, en éliminant toutes les taxes de ce genre, renforcerait sensiblement la compétitivité des exportateurs canadiens et éliminerait l'avantage dont bénéficient les importations. Elle améliorerait l'efficience globale de l'économie canadienne en éliminant les distorsions actuellement créées par les taxes imposées par les deux paliers de gouvernement.

b. Simplicité pour les assujettis – système unique de taxe de vente

Une taxe de vente nationale serait le système le plus simple possible pour les assujettis. Avec un système national, il n'y aurait qu'une assiette fiscale, une déclaration à produire par période et une administration fiscale à affronter. Comme les taxes provinciales de vente s'appliquent au niveau du détail et que la taxe fédérale réformée sur les ventes s'étendra à ce niveau, il y aurait bien des avantages à intégrer les deux systèmes. Avec un seul régime, les coûts d'observation seraient sensiblement réduits.

c. Économie de coûts d'administration

Dans le cadre d'une TVN, les administrations fédérale et provinciales seraient regroupées. Cela constitue un avantage important en soi ainsi qu'une bonne possibilité d'économiser sur les dépenses publiques. L'une des raisons de chercher à instaurer un système national conjoint dès le départ est qu'il permettrait une intégration ordonnée et sans à-coups des administrations fiscales aux deux paliers de gouvernement.

d. Amélioration de l'équité

Une TVN offre la possibilité d'améliorer l'équité entre les entreprises et les secteurs ainsi que pour les Canadiens à revenus modeste et moyen.

Pour les entreprises, l'application uniforme d'une taxe à une assiette plus large assurerait un traitement plus cohérent et une concurrence plus juste. L'assiette élargie permettrait d'abaisser les taux aux deux niveaux de gouvernement, ce qui accroîtrait l'efficience et simplifierait l'observation du système. Pour les consommateurs, il n'y aurait aucun effet de cascade des taxes sur les biens qu'ils achètent. Pour les personnes et les familles à revenus faible ou moyen, des crédits d'impôt améliorés contribueraient à compenser l'effet de la taxe, accroissant ainsi l'équité du régime de taxe de vente.

Autres considérations

La TVN offre des avantages et des possibilités importants, mais elle pose aussi des défis de taille aux gouvernements fédéral et provinciaux. Nombre de ces défis proviennent du passage à un nouveau système plutôt que de son fonctionnement une fois qu'il est établi.

a. Effet sur les biens et services non taxés jusqu'ici

Le remplacement d'une taxe fédérale de vente à assiette étroite par une taxe multi-stades dont l'assiette serait large aura une incidence sur le prix des biens et services non taxés jusqu'ici. Cette incidence serait plus importante encore si les taxes provinciales au détail existant à l'heure actuelle étaient remplacées par un système national au même moment. Cette hausse d'une seule fois des prix de biens et de services n'étant pas assujettis actuellement à la taxe sera en partie compensée par des réductions de prix provenant de la baisse du taux s'appliquant aux marchandises présentement taxées. Après une brève période, les prix reviendraient à leurs niveaux normaux.

b. Assiette nationale unique

Dans le cadre d'une Taxe de vente nationale, le fédéral et les provinces participantes devront s'entendre sur une assiette uniforme; tout article exonéré de l'assiette de la taxe dans une juridiction devra l'être dans toutes les autres entités participantes. Bien que toute juridiction aurait la possibilité de rajuster son taux unilatéralement, il ne lui serait pas possible de modifier unilatéralement l'assiette de la taxe. Si un gouvernement voulait offrir une aide «ciblée» à l'achat de biens et de services particuliers, il devra le faire autrement qu'en modifiant l'assiette de la taxe de vente nationale.

c. Répartition de la taxe entre les provinces

Pour permettre une bonne répartition des recettes entre les provinces, les vendeurs devraient séparer leurs ventes et leurs achats par province et déclarer la taxe sur cette base. Il faudrait aussi élaborer des règles pour permettre de déterminer la répartition de la taxe sur les services transfrontaliers comme les services de transports et de télécommunications.

2. Réforme de la taxe fédérale de vente

Si l'on ne pouvait obtenir un consensus avec les provinces au sujet d'un système national, le gouvernement entreprendrait de remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe multi-stades uniquement fédérale. Une réforme fiscale qui se limite à un palier de gouvernement ne peut évidemment offrir tous les avantages d'une réforme vraiment nationale. Cependant, une nouvelle taxe de vente au niveau fédéral atteindrait nombre des objectifs de la réforme fiscale. Elle constituerait un progrès important vers la simplification et l'équité du régime fiscal ainsi que l'amélioration de la compétitivité du Canada.

Le gouvernement envisagera deux mécanismes possibles pour mettre en oeuvre une taxe multi-stades uniquement fédérale.

- Une taxe fédérale sur les biens et services, qui s'appliquerait à taux unique sur à peu près tous les biens et services au Canada, avec un minimum d'exemptions. Ce système pourrait fonctionner sans facture.

- Une taxe fédérale à la valeur ajoutée, qui donnerait plus de liberté pour décider des biens et services à taxer, mais au prix d'un supplément de paperasse afin de distinguer les opérations taxables et exonérées. Des factures seraient nécessaires.

Ces mécanismes sont tous deux des variantes de la taxe de vente multi-stades étudiée au chapitre 3 et ont beaucoup d'éléments en commun. L'exposé qui suit présente les caractéristiques distinctives de chaque méthode.

(i) Taxe fédérale sur les biens et services

Une taxe fédérale sur les biens et services appliquée à un taux uniforme à quasiment tous les biens et services au Canada n'obligerait pas à calculer séparément la taxe sur chaque facture. Étant donné l'assiette globale de la taxe, les entreprises pourraient soit inclure la taxe dans leurs prix, soit l'indiquer séparément et l'appliquer au moment de l'achat. Dans les deux cas, pour calculer la taxe due, les entreprises pourraient prendre le total de leurs ventes taxables, multiplié par le taux de la taxe, et en soustraire un crédit de taxe sur intrants égal au total de leurs achats taxés, multiplié par le taux de la taxe.

Comme l'indiquait le chapitre 3, quand les prix sont établis taxe comprise, on calcule celle-ci en prenant une fraction des ventes et des achats plutôt qu'en leur appliquant un pourcentage. Un calcul fait de cette manière est présenté au graphique 4.3. La taxe perçue auprès d'une entreprise et la taxe totale sont les mêmes que si la taxe était débitée à part sur chaque facture.

Comme à peu près tous les achats et les ventes intérieurs seraient assujettis à la taxe, la taxe due par une entreprise pour une période serait calculée à l'aide des renseignements comptables déjà tenus par les entreprises. Cela simplifierait l'observation du système et maintiendrait les coûts des entreprises à un niveau peu élevé.

Une taxe fédérale présentant cette structure pourrait être appliquée parallèlement aux régimes de taxe provinciale sur les ventes au détail. Les détaillants incluraient sans doute la taxe fédérale dans leurs prix, auxquels la taxe provinciale serait ajoutée au moment de la vente. Dans ce cas, comme la taxe fédérale ne figurerait pas séparément sur les factures, il ne serait pas nécessaire de modifier les caisses enregistreuses. Du point de vue des vendeurs, le rapport entre le fonctionnement des taxes fédérale et provinciales resterait en gros le même qu'à l'heure actuelle.

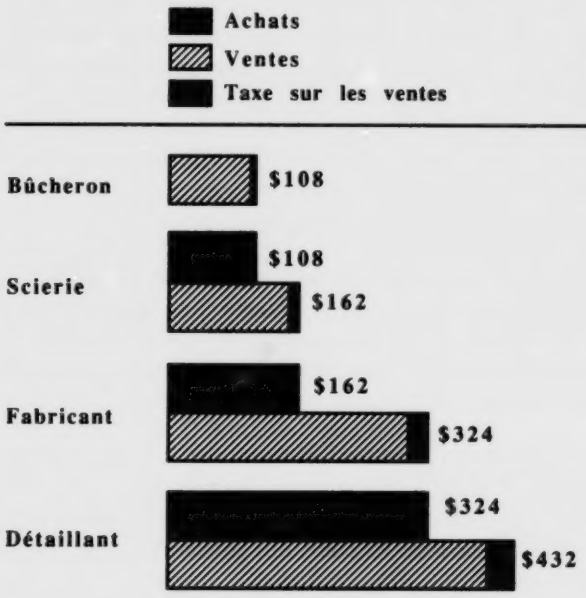
Comme une taxe fédérale sur les biens et services s'appliquerait à une assiette globale, elle comporterait un crédit remboursable sensiblement amélioré au titre de la taxe de vente pour les Canadiens à revenu faible ou moyen. Le crédit d'impôt serait analogue, dans ses grandes lignes, à l'actuel crédit pour taxe de vente. Il varierait en fonction de la taille de la famille et serait réduit progressivement quand le revenu augmente.

De plus, cette taxe comporterait le versement d'un droit de perception de la taxe aux petites entreprises afin de compenser en partie leurs coûts d'observation. Le

Graphique 4.3

Taxe fédérale sur les biens et services

Illustration de fabrication et de distribution de meubles



	Taxe sur les ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron	$8	-	$8
Scierie	$12	$8	$4
Fabricant	$24	$12	$12
Détaillant	$32	$24	$8
	Total		$32

Remarque: Cet exemple présume un taux de 8 pour cent. Comme la taxe est comprise dans le prix de vente, à la différence de la taxe sur les ventes au détail qui est ajoutée au prix de vente, le taux de la taxe est exprimé sous forme de fraction plutôt que de pourcentage. Ainsi, on calculerait une taxe de 8 pour cent en prenant les 8/108e du prix de vente taxe incluse. Si le prix de vente taxe comprise était de $432, la taxe serait de 8/108 x $432 = $32.

droit versé aux petites entreprises pourrait prendre la forme d'un crédit imputable à leur taxe de vente payable avec chaque déclaration produite.

Une taxe fédérale sur les biens et services appliquée à une large assiette atteindrait nombre des objectifs de la réforme de la taxe fédérale de vente. Elle favoriserait l'efficience économique et la compétitivité, tout en éliminant les distorsions de l'actuelle taxe fédérale de vente. En réduisant au minimum les exonérations et en s'appliquant à un taux unique, elle constituerait la méthode la plus simple, du double point de vue de l'administration de la taxe et de l'observation par les assujettis. Cette simplicité est particulièrement importante du fait que les assujettis au niveau du commerce du détail auraient à s'accommoder de deux systèmes différents de taxe de vente – la TBS fédérale et la taxe provinciale sur les ventes au détail. Enfin, la régressivité inhérente à une taxe de vente présentant une large assiette serait éliminée par l'amélioration et le paiement anticipé du crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente.

Le principal inconvénient d'une TBS fédérale tient au fait qu'elle n'offre pas la possibilité d'exempter des produits ou des secteurs en particulier de l'économie. Cela n'est possible qu'avec un système de facturation de la taxe.

(ii) Taxe fédérale à la valeur ajoutée

La taxe à la valeur ajoutée (TVA) fédérale aurait elle aussi une large assiette. Cependant, la facturation explicite de la taxe donnerait au gouvernement la possibilité d'exonérer des biens et des services particuliers ou certaines catégories d'entreprises. Ce système serait analogue à celui qui s'applique en Europe et dans plusieurs pays du monde.

Les entreprises factureraient la taxe sur leurs ventes taxables et auraient droit à un crédit au titre des taxes payées sur leurs achats. Cependant, comme certains achats n'auraient subi aucune taxe, les entreprises devraient justifier leurs demandes de crédits au moyen de factures indiquant la taxe payée.

En général, les entreprises n'incluraient pas la taxe fédérale dans leurs prix, l'ajoutant au moment de la vente. Il en serait particulièrement ainsi dans le cas des entreprises qui font des ventes taxables ainsi que des ventes exonérées, ou qui vendent à d'autres entreprises. Dans le premier cas, la facturation de la taxe faciliterait la séparation des ventes taxables et exonérées. Dans le deuxième cas, les entreprises acheteuses auraient besoin de factures indiquant la taxe payée pour pouvoir réclamer un crédit sur intrants.

La mesure dans laquelle l'actuel crédit remboursable au titre de la taxe de vente serait amélioré, dans cette option, dépendrait évidemment de l'élargissement de l'assiette. Dans la mesure où des articles de consommation essentiels ne seraient pas taxés, on n'aurait pas à augmenter tellement le crédit. De même, dans la mesure où les petites entreprises seraient exonérées, il ne serait pas nécessaire de leur verser un droit de perception.

Une TVA fédérale appliquée à une assiette incomplète devrait comporter un taux plus élevé afin de produire les recettes visées. Par exemple, les aliments et les vêtements représentent 17.6 % de l'assiette vraiment complète d'une TVA fédérale. Si l'on voulait exonérer de taxe ces articles, tout en obtenant les mêmes recettes, il faudrait porter le taux général de la taxe de 8 à 9.7 %.

Une TVA fédérale éliminerait aussi nombre des sources d'inefficacité que présente l'actuelle taxe fédérale de vente. En premier lieu, comme la TVA fédérale s'étendrait au niveau du détail, elle s'appliquerait uniformément aux biens et services taxables qui passent par différents circuits de production et de distribution. En deuxième lieu, elle permettrait d'éliminer à peu près entièrement la taxe sur les intrants d'entreprises, renforçant ainsi la compétitivité des entreprises canadiennes. En troisième lieu, elle éliminerait l'avantage dont bénéficient les importations. De plus, l'efficience économique se trouverait améliorée, bien que dans une moindre mesure qu'avec une taxe appliquée à une assiette globale.

Le principal inconvénient de cette option est le supplément de paperasserie et l'augmentation des coûts d'observation imposés aux entreprises. En fait, si les exonérations étaient nombreuses, la taxe pourrait devenir extrêmement difficile à observer par les détaillants. Ces derniers devraient appliquer deux systèmes de taxe de vente – une TVA fédérale et une taxe provinciale sur les ventes du détail – comportant chacune une assiette et des taux différents. Les détaillants devraient consigner leurs ventes dans quatre catégories: les ventes assujetties à la fois aux taxes fédérale et provinciale, les ventes passibles uniquement de la taxe fédérale, les ventes passibles uniquement de la taxe provinciale et les ventes exonérées des deux taxes.

Les caisses enregistreuses sont actuellement conçues de manière à séparer les ventes taxables et les ventes exonérées avec une seule taxe. Beaucoup d'entre elles ne pourraient enregistrer les ventes dans quatre catégories, ce qui obligerait les détaillants à les remplacer par des machines plus perfectionnées.

3. Résumé

Les options de mise en oeuvre d'une taxe de vente multi-stades qui sont envisagées par le gouvernement sont une taxe de vente nationale, intégrant les systèmes fédéral et provinciaux de taxe de vente, et un système uniquement fédéral prenant la forme soit d'une taxe sur les biens et services, soit d'une taxe à la valeur ajoutée. La taxe de vente nationale s'appliquerait à une assiette fédérale et provinciale commune. Son taux combinerait un taux fédéral uniforme et un taux déterminé par chaque province. La taxe serait calculée séparément sur chaque facture. Des crédits remboursables de taxe de vente seraient prévus dans le cadre du système. L'administration des systèmes fédéral et provinciaux actuels serait regroupée en un seul appareil.

Une taxe uniquement fédérale répondrait de manière satisfaisante aux impératifs essentiels d'une taxe de vente saine et profitable, encore que dans une mesure

moindre qu'un système national. Une taxe fédérale sur les biens et services constitue une option relativement simple à observer, qui n'exige aucun calcul séparé de taxe sur chaque facture, mais qui n'offrira pas la possibilité d'accorder des exonérations. Cette possibilité pourrait être obtenue avec une taxe fédérale à la valeur ajoutée, mais au prix d'un supplément de complexité et de paperasserie.

Chaque option est de loin préférable à l'actuelle taxe fédérale de vente et constituerait une amélioration considérable du régime fiscal au Canada.

Chapitre 5: Conclusion

L'actuel système de taxe fédérale de vente est périmé et doit être réformé. Ses répercussions sur l'économie canadienne sont de plus en plus graves dans un contexte commercial de plus en plus concurrentiel. La réforme a suscité des débats approfondis au cours des années, et bien des points de vue ont été exprimés. Il est maintenant temps de faire avancer les choses.

Le gouvernement mettra en oeuvre une taxe de vente multi-stades s'appliquant à une large assiette. Son instauration représente un élément essentiel d'une réforme complète de la fiscalité. La conception qu'élaboreront les législateurs se fondera sur une des options exposées dans ce document. En ce qui concerne le mécanisme à choisir pour mettre en oeuvre cette taxe, le gouvernement propose d'examiner l'option de la Taxe de vente nationale avec les provinces qui se sont déclarées intéressées dans un premier temps à élaborer un système conjoint selon ce principe. La Taxe de vente nationale offre d'importants avantages sur le plan de l'efficience économique et de la simplification fiscale. Il offre la possibilité d'améliorer l'équité fiscale.

Une réforme de ce genre, qui comprendrait l'une ou l'autre option, sera évidemment radicale, puisqu'elle comporterait l'instauration d'une taxe entièrement nouvelle et le remplacement des 10 systèmes actuels. Un certain nombre de questions importantes doivent être réglées. Pour disposer de la possibilité d'étudier ces questions avec les provinces, le gouvernement a adopté une approche en deux étapes de la réforme globale de la fiscalité. Les ministres des Finances fédéral et provinciaux se rencontreront à l'automne, pour poursuivre leurs discussions sur la réforme de la taxe de vente. Un groupe de travail composé de fonctionnaires des provinces et du gouvernement fédéral commencera des travaux préparatifs cet été.

La nouvelle taxe multi-stades touchera les citoyens canadiens de même que les groupes, les organismes et les entreprises de tout le pays. Leurs points de vue sur la mise en oeuvre de la nouvelle taxe de vente sont essentiels. Des consultations permanentes entre le ministre des Finances et les représentants des milieux d'affaires, du monde du travail et du secteur sans but lucratif offriront d'importantes possibilités de dialogue. À mesure que les travaux préparatoires à la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente progresseront, les fonctionnaires du ministère des Finances s'attacheront en priorité à offrir des possibilités de consultations aux groupes et aux organismes intéressés. Ces entretiens aideront à préciser d'importantes questions techniques concernant l'application de la taxe de vente à des secteurs particuliers. Le Comité permanent du commerce, des finances

et des questions économiques voudra aussi se pencher sur la question de la réforme de la taxe de vente. Ces audiences offriront une tribune importante pour les débats publics.

À la lumière de ces consultations et des entretiens avec les provinces, le gouvernement passera à la deuxième étape de son plan de réforme globale de la fiscalité, afin de mettre en place une nouvelle taxe de vente – que ce soit à l'échelle nationale ou strictement fédérale. Simultanément à l'instauration du nouveau système, un crédit d'impôt remboursable sensiblement amélioré, au titre de la taxe de vente, sera mis en place. D'autres changements seront apportés par la même occasion à l'impôt sur le revenu des particuliers, notamment l'élimination des surtaxes et les rajustements du barème de taux.

Une nouvelle taxe de vente renforcera l'économie nationale. Elle améliorera la compétitivité et la croissance. Elle favorisera la création d'emplois. Elle simplifiera l'observation du système par les entreprises et sera équitable pour les Canadiens et leurs familles.

Une nouvelle taxe de vente et les importantes réformes entreprises dans le domaine de l'impôt direct des sociétés et des particuliers représentent un programme complet visant à doter les Canadiens d'un régime fiscal plus efficient et plus intelligible. Le régime fiscal fournira une assise plus sûre, sur laquelle le gouvernement pourra s'appuyer pour réaliser les autres priorités des Canadiens. Enfin, chose primordiale, le régime fiscal sera juste.

Annexe I

Taxe de vente multi-stades
Détails de la proposition

Table des matières

Introduction 75

1. Le système de base 77

2. Assujettissement à la taxe 79

   2.1 Personne 79
   2.2 Activité taxable 79
   2.3 Période de taxation 80

3. Fournitures taxables 81

   3.1 Principes de base 81
   3.2 Notions fondamentales 82
      a) Fourniture 82
      b) Fournitures taxables 82
      c) Fournitures exonérées 82
      d) Fournitures détaxées 83
      e) Fournitures faites au Canada 83
      f) Sommes à recevoir 83

4. Crédit de taxe sur intrants (CTI) 87

   4.1 Principes de base 87
   4.2 Sommes à payer 87
   4.3 Importations 88
   4.4 Règles de répartition du coût des intrants 88
   4.5 Fournitures n'ouvrant pas droit au crédit 89
      a) Équipement et installations récréatifs 89
      b) Dépenses personnelles ou de subsistance 90
      c) Véhicules de tourisme 90
   4.6 Avantages sociaux 90
   4.7 Biens en immobilisations 92
      a) Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes gouvernementaux 92
      b) Autres assujettis 93

5. Non-résidents 95

   5.1 Principes de base 95
   5.2 Prestataires non résidants 95
   5.3 Résidence 95

6. Exportations 97

6.1 Marchandises 97
6.2 Propriété intellectuelle 97
6.3 Services 97
6.4 Exportations personnelles 98

7. Importations 99

7.1 Marchandises 99
7.2 Services 99

8. Transports et voyages 101

8.1 Voyageurs 101
a) Taxe sur les transports aériens 101
8.2 Fret 102
8.3 Agents de voyages, grossistes en voyages, et exploitants de voyages organisés 103

9. Autres dispositions et fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades ... 105

9.1 Autres dispositions 105
a) Exonération des petits vendeurs 105
b) Dépenses des associés 106
c) Dépenses des employés 106
d) Mauvaises créances 106
e) Jeux et loteries 106
f) Immeubles et droits de propriété intellectuelle 107
g) Taxes provinciales de vente 107
h) Biens usagés 108
i) Opérations avec lien de dépendance et appropriation personnelle 109
j) Cadeaux 109
k) Coupons de rabais 110
l) Rabais du fabricant 111
m) Publicité coopérative 111
n) Certificats-cadeaux et billets 111
o) Notes de crédit et de débit 111
p) Marchandises retournées 112
q) Rabais de quantité et pour paiement comptant 112
r) Coopératives 112
s) Télécommunications 112
t) Mandataires 113
u) Décaissements 113
v) Retenues de garantie 114
w) Transfert d'une entreprise maintenue en exploitation 114
x) Intérêt à titre de garantie 114
y) Représentants personnels 114

9.2 Fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades 115
a) Production de déclarations 115
b) Paiements et remboursements 115
c) Interaction avec la *Loi de l'impôt sur le revenu* 115
9.3 Dispositions transitoires 116
a) Rabais de taxe fédérale de vente 116
b) Contrats existants 116
c) Opérations chevauchant la date d'entrée en vigueur 117

10. Organismes de charité, organismes sans but lucratif et gouvernementaux 119

10.1 Principes de base 119
10.2 Organismes de charité 119
10.3 Organismes sans but lucratif et gouvernementaux 120
10.4 Exonérations dans le secteur de la santé 121
10.5 Exonération des services d'enseignement 122
10.6 Fournitures à soi-même 122
10.7 Facturation de fournitures exonérées 123

11. Immeubles 125

11.1 Principes de base 125
11.2 Fournitures exonérées 125
a) Loyers résidentiels 126
b) Ventes de logements non neufs 126
c) Immeubles à usage personnel 127
d) Ventes et locations d'immeubles réalisées par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et des organismes gouvernementaux 127
11.3 Autres règles générales 127
a) Fournitures au Canada 128
b) Définition d'un immeuble 128
c) Date de comptabilisation des sommes à recevoir 128
d) Obligation d'attestation 128
e) Autres règles 128
11.4 Exemples 129

12. Services financiers 131

12.1 Principes de base 131
12.2 Définitions 131
a) Services financiers 131
b) Valeurs 132
c) Institutions financières 132
12.3 Activités financières d'entreprises non financières 133
a) Dispositions de paiement différé 133
b) Commissions des agents d'assurance 133
c) Paiements de services financiers 133

d) Honoraires de services financiers versés à des non-résidents 135
e) Services non financiers fournis par des institutions financières 135
f) Primes d'assurance générale 135
g) Crédit-bail 136
h) Options 136

13. Institutions financières 137

13.1 Introduction 137
13.2 Notions générales 138
a) Assiette de la taxe de vente pour une institution financière 138
b) Rajustement du coût du capital financier 139
c) Dimension internationale 140
d) Répartition entre les provinces 141
13.3 Règles d'application générale à toutes les institutions financières 141
13.4 Banques, sociétés de fiducie et de prêts et coopératives financières 142
a) Intermédiation 143
b) Opérations internationales 143
13.5 Négociants et courtiers en valeurs mobilières 144
a) Intermédiation du marché 144
b) Opérations internationales 145
13.6 Compagnies d'assurance 145
a) Règles générales 145
b) Mise en commun du capital de risque 146
c) Provisions pour sinistres – assurance-vie 147
d) Provisions pour sinistres – assurance générale 147
e) Dividendes et rabais sur police 148
f) Prestation au Canada de services d'assurance et d'autres services financiers 148
g) Réassurance 149
h) Taxes provinciales sur les primes 150
i) Fonds réservés 150
13.7 Règles spéciales 150
a) Mauvaises créances et créances douteuses 150
b) Prise en compte des fonds propres 151
c) Sociétés liées 152
d) Fonds investis dans une société liée 152
e) Autres opérations avec des sociétés liées 153
f) Placements en avoirs non financiers 153
13.8 Intermédiaires financiers 154
13.9 Considérations d'ordre administratif 155
13.10 Dispositions transitoires 155

Introduction

Le chapitre 3 de ce document décrit de manière générale la structure et le fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades. Le chapitre 4 décrit trois mécanismes différents de mise en oeuvre pour ce genre de taxe: un régime intégré de taxe de vente fédérale et provinciale, appelé Taxe de vente nationale; une taxe fédérale sur les biens et services («TBS fédérale»); et une taxe fédérale à la valeur ajoutée («TVA fédérale»).

Peu importe la variante choisie, il y a beaucoup d'éléments communs. Cette annexe précise sur le plan technique les éléments communs d'une taxe de vente multi-stades, notamment les personnes assujetties à la taxe, la manière de calculer cette dernière et le moment auquel elle devient payable. Elle décrit les notions et les expressions nécessaires à une compréhension approfondie d'une taxe de vente multi-stades.

Les renseignements fournis dans cette annexe technique visent à aider les Canadiens à comprendre le fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades, dans le but de faciliter les consultations sur la conception détaillée d'un nouveau système de taxe de vente.

Section 1: Le système de base

Comme l'indique le chapitre 3 de ce document, une taxe de vente multi-stades équivaut en théorie à une taxe prélevée uniquement au niveau du détail – c'est à dire une taxe portant sur la consommation intérieure finale de biens et de services. Cependant, un système de taxe multi-stades permet de s'assurer plus efficacement que la taxe s'applique uniquement aux ventes finales aux consommateurs et que les intrants des entreprises sont ainsi soulagés de la taxe.

Dans un système de taxe de vente multi-stades, chaque assujetti faisant partie du circuit de production, de transformation et de distribution acquitte la taxe sur ses ventes taxables, mais a droit à un crédit au titre de la taxe payée sur ses achats. En fait, seule la valeur ajoutée pour chaque assujetti est taxée et ce, à chaque stade du circuit de production-distribution, au lieu d'être taxée uniquement au point de livraison finale des biens et services aux consommateurs, comme dans le cas d'une taxe unique au détail. Toute taxe perçue par l'assujetti sur une vente faite à un autre assujetti est toutefois remboursée ou créditée à ce dernier. Étant donné qu'une taxe de vente multi-stades frappe les dépenses intérieures de consommation, elle s'appliquerait aux importations, mais non aux exportations.

Telles sont les grandes lignes d'une taxe de vente multi-stades. Son application à une économie aussi complexe que celle du Canada, où les opérations commerciales prennent des formes très variées, exigera des règles détaillées pour assurer un fonctionnement efficace et harmonieux du système. Cette annexe décrit les règles en question ainsi que leur mode d'application.

Exigence de facturation

Avant d'entrer dans les détails, il convient de décrire la différence technique essentielle entre les variantes permettant de mettre en oeuvre la réforme de la taxe de vente, à savoir l'obligation de facturer la taxe.

Aucune obligation particulière de facturation de la taxe n'existerait avec une TBS fédérale afin de justifier les demandes de CTI. Dans ce cas, presque tous les achats intérieurs de biens et de services effectués par un assujetti seraient taxés. Dans un système de large application tel que celui-là, l'assujetti aurait automatiquement droit à un crédit au titre de la taxe acquittée sur le prix d'achat de la plupart des biens et services acquis au Canada, même s'il n'avait pas de preuve directe sous la forme d'une facture de taxe démontrant que son fournisseur était assujetti à la taxe sur l'opération.

Une TBS fédérale ne comporterait aucune obligation de facturation, mais les assujettis devraient tenir des registres convenables d'achats et de ventes. Pour permettre la vérification des CTI qu'ils réclameraient, les assujettis devraient fournir la preuve des sommes payées ou payables, ce qui pourrait prendre la forme de factures, d'états de compte, de contrats écrits, de chèques encaissés, de reçus ou d'autres documents du même genre.

Une taxe de vente multi-stades qui comporterait des exonérations appréciables au niveau des producteurs ou des produits, ou plusieurs taux de taxation, comme une TVN ou une TVA fédérale, exigerait un système différent de registres puisque les assujettis ne sauraient pas, en l'absence de factures appropriées, si tel achat a supporté la taxe, et à quel taux. En conséquence, un système de ce genre obligerait les assujettis à obtenir des factures de leurs fournisseurs pour justifier leurs demandes de CTI. Ces factures indiqueraient la taxe facturée ou, dans certains cas, uniquement le taux de la taxe si la vente était facturée taxe comprise et que tous les articles visés par la facture étaient taxables au même taux. Les factures indiqueraient également le numéro d'enregistrement ou de compte de l'assujetti. Ce numéro indiquerait si le fournisseur est ou non assujetti, pour la vérification des demandes de CTI.

Section 2: Assujettissement à la taxe

Un certain nombre de notions liées entre elles entrent en jeu dans le calcul de l'assujettissement net d'une personne à la taxe de vente, dans un système multi-stades.

Dans un système de ce genre, chaque **personne** sera assujettie au paiement de la taxe sur toutes les **sommes reçues ou à recevoir** par elle au titre des **fournitures taxables** faites au Canada dans le cadre d'une **activité taxable**. La taxe sera remise dans le cadre de la **période de taxation**. Un assujetti pourra demander un crédit au titre de la taxe payée ou payable sur des achats de biens et de services taxés (appelé **crédit de taxe sur intrants** ou CTI) dans le calcul de son assujettissement net à la taxe ou de son remboursement de taxe. Les notions de fourniture, de fournitures taxables, de fournitures faites au Canada et de sommes à recevoir au titre des fournitures sont évoquées à la section 3. La section 4 traite du CTI. Voici l'explication des autres termes soulignés.

2.1 Personne

On donnera au mot «personne» une définition très large afin d'y englober toute personne physique, société de personnes, société commerciale (corporation), fiducie, succession, association, syndicat, club, organisation ou autre organisme de tout genre, y compris les gouvernements fédéral et provinciaux. La principale différence par rapport à la définition correspondante de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est qu'une société de personnes sera taxable au niveau de la société plutôt qu'à celui des différents associés.

2.2 Activité taxable

Pour être assujettie à la taxe, une personne doit exercer une «activité taxable». Cela signifie généralement qu'une personne doit exploiter une entreprise pour être assujettie à la taxe et, à cette fin, l'exploitation d'une entreprise aura le même sens que dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toutefois, comme la taxe s'applique à la consommation plutôt qu'aux bénéfices, elle frappera aussi les ventes commerciales réalisées par des personnes susceptibles d'être exonérées d'impôt dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, par exemple des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et des organismes gouvernementaux. L'expression «activité taxable» englobera également toute activité qui comporte la vente ou la location d'immeubles commerciaux ou la vente de logements neufs, mais non la plupart des autres ventes ou locations de logements.

La définition d'activité taxable exclura expressément toute activité dans la mesure où elle porte sur la fourniture de biens et de services exonérés. Il s'agit là des biens et des services qui ne seront pas assujettis à la taxe. Les fournitures exonérées, décrites dans les sections 10 et 11, comprennent certains biens et services fournis par des organismes sans but lucratif comme des organismes de charité et des établissements d'enseignement. La prestation de certains services de santé, la plupart des locations résidentielles et les ventes de logements usagés seront elles aussi exonérées.

Dans un système de taxe de vente multi-stades, les personnes exerçant une activité taxable seront des assujettis.

2.3 Période de taxation

L'assujetti calculera périodiquement son assujettissement net à la taxe ou son remboursement de taxe. Après chaque période de taxation, il devra produire une déclaration et remettre la taxe due ou demander un remboursement.

Sauf pour les particuliers qui ne tirent qu'un faible revenu de leurs ventes, la période de taxation sera le mois ou le trimestre. La plupart des assujettis produiront des déclarations trimestrielles. Leur période trimestrielle sera basée sur leur exercice financier aux fins fiscales plutôt que sur l'année civile. Les assujettis dont les ventes taxables annuelles dépassent un certain seuil ($6 millions) devront produire des déclarations mensuelles. Lorsque les ventes annuelles d'un groupe d'assujettis associés dépasseront ce seuil, tous les membres du groupe produiront des déclarations mensuelles. Les assujettis qui devront produire des déclarations trimestrielles et mensuelles seront tenus de le faire dans le mois suivant la fin de leur période de taxation respective.

Les assujettis qui sont des particuliers effectuant de faibles ventes pourront produire une déclaration et remettre la taxe annuellement. Pour profiter de cette possibilité, le particulier devra choisir une fin d'exercice commune pour toutes ses activités taxables. La production annuelle d'une déclaration sera permise si, pour l'année en cours ou l'année précédente (ou, en cas de démarrage des activités, l'année courante), le particulier a des ventes taxables de moins de $50,000 et des taxes nettes à payer inférieures à $1,000. La déclaration annuelle de taxe du particulier devra être produite dans les 120 jours suivant la fin de son exercice. Dans le cas des particuliers dont l'exercice correspond à l'année civile, ce délai sera le même que pour les déclarations d'impôt sur le revenu.

Les assujettis ayant le droit de produire des déclarations annuelles ou trimestrielles pourront opter pour des déclarations mensuelles. Cette possibilité profitera aux assujettis qui ont régulièrement droit à un remboursement, en particulier les exportateurs. Le choix entrera en vigueur au cours du premier mois d'une période de taxation, et l'assujetti sera tenu de continuer de produire ses déclarations de la même manière jusqu'à la fin de la période en question.

Section 3: Fournitures taxables

3.1 Principes de base

Les ventes de biens ou de services sont appelées «fournitures» dans un système de taxe multi-stades. La taxe s'appliquera uniquement aux sommes reçues ou à recevoir au titre des fournitures taxables faites au Canada par un assujetti dans le cadre d'une activité taxable. Dans le calcul de son assujettissement net à la taxe ou de son remboursement de taxe, l'assujetti pourra demander un crédit au titre de la taxe payée ou payable sur l'achat ou l'importation de biens et de services taxés.

La taxe nette due par un assujetti pour une période de taxation sera la différence entre les deux sommes suivantes:

A. La taxe facturée sur toutes les sommes reçues ou à recevoir par l'assujetti au cours de la période de taxation au titre des fournitures taxables faites par lui au Canada dans le cadre d'une activité taxable.

B. La taxe payée ou payable sur les biens ou services achetés afin de servir à une activité taxable. (Cela comprend l'élément taxe de toutes les sommes payées par l'assujetti ou devenues payables par ce dernier au cours de la période de taxation au titre des fournitures taxables faites au Canada à l'assujetti, ainsi que la taxe payée sur tous les biens importés au Canada par ce dernier).

De façon générale, donc, la taxe nette exigible d'un assujetti est la différence entre la taxe sur les ventes taxables et la taxe comprise dans ses achats taxés; ainsi, la taxe s'applique en fait à la valeur ajoutée par l'assujetti dans le cadre d'une activité taxable.

Un principe général, dans le calcul de la taxe due par les assujettis, sera que, dans la mesure du possible, la taxe facturée et les crédits demandés au titre des opérations entre assujettis devront correspondre (sur le plan à la fois des périodes et des sommes).

Une somme deviendra taxable au moment où elle sera reçue ou au moment où elle deviendra à recevoir, la première de ces deux dates étant retenue. Inversement, pour déterminer le CTI d'un assujetti, la taxe relative à une somme donnée donnera droit à un crédit au moment du paiement de la somme ou au moment où elle devient payable, la première des deux dates étant retenue. De plus, un vendeur sera taxable sur le prix total de vente, sans déduction des réserves (c'est-à-dire du produit de la vente non reçu encore), puisque l'acheteur pourra demander un CTI à l'égard du prix d'achat total.

3.2 Notions fondamentales

a) Fourniture

La notion de fourniture est essentielle à la compréhension d'un système de taxe de vente multi-stades. Ce terme englobe un large éventail de transactions comportant la fourniture de biens ou de services. Sa définition comprendra tout transfert, vente, location ou aliénation de biens, toute prestation de services et tout accord de fourniture d'un bien ou d'un service.

La définition d'une fourniture sera extrêmement large, mais aucune conséquence fiscale ne découlera d'une fourniture faite dans le cadre d'une activité taxable, à moins qu'une somme ne soit reçue ou à recevoir au titre de la fourniture en question. Par exemple, si un assujetti livre en dépôt ou en consignation des biens destinés à la vente, aucune somme ne sera considérée comme une somme à recevoir de l'assujetti avant que le bien ne soit vendu par le dépositaire ou consignataire. De même, l'accusé de réception d'une commande par un vendeur sera une fourniture, car il constitue un engagement de fournir des biens ou des services, mais aucune somme ne sera taxable tant que le vendeur n'aura pas reçu une somme ou acquis une créance au titre de la fourniture en question.

b) Fournitures taxables

La taxe ne sera payable que sur les fournitures taxables. Ces dernières comprendront toutes les fournitures autres que les fournitures exonérées ou détaxées. Ces deux termes sont décrits ci-après.

c) Fournitures exonérées

Les vendeurs n'auront pas à payer la taxe sur les fournitures exonérées. Cependant, la personne qui fait des fournitures exonérées de biens ou de services ne pourra demander de CTI à l'égard des achats taxés qui ont servi à faire ces fournitures.

Les fournitures exonérées comprendront la fourniture de certains biens et services par des organismes sans but lucratif comme les organismes de charité, les établissements d'enseignement et certains organismes gouvernementaux, de même que la prestation de certains services de santé (voir la section 10). Seront également exonérées la plupart des locations résidentielles et les ventes de logements non neufs (voir la section 11). On pourrait examiner la possibilité de traiter d'autres fournitures comme étant exonérées, quoique cela serait très difficile à administrer dans le cadre d'une TBS.

Dans le cas des assujettis autres que les institutions financières, les intérêts ou dividendes reçus et les gains réalisés sur la vente d'instruments financiers seront également exonérés, échappant ainsi à la taxe de vente. Ces questions sont traitées de façon plus détaillée à la section 12.

Par contre, la prestation de services financiers par les institutions financières sera assujettie à la taxe. L'application de cette dernière aux institutions financières fait l'objet de la section 13.

d) Fournitures détaxées

Les vendeurs n'auront pas non plus à payer la taxe sur les fournitures détaxées. Cependant, à la différence des fournitures exonérées, la personne qui fait des fournitures de biens ou de services détaxés pourra demander un CTI à l'égard de ses achats taxés, dans la mesure où ils servent à faire ces fournitures.

Les exportations de biens et de services seront détaxées (voir la section 6). Ainsi, la taxe s'appliquera uniquement aux biens et services consommés au Canada, et les exportations ne supporteront aucune taxe.

On pourrait examiner la possibilité de traiter d'autres fournitures comme étant détaxées, bien que cela soit très difficile à administrer dans le cadre d'une TBS.

e) Fournitures faites au Canada

La taxe s'appliquera uniquement lorsqu'une fourniture taxable est faite au Canada. Pour déterminer si une opération a lieu au Canada, on appliquera des règles différentes selon que la fourniture porte sur des biens personnels, des services ou des immeubles. À cette fin, on entendra par «biens personnels» tout bien autre qu'un immeuble. Une fourniture sera réputée faite au Canada si:

a) dans le cas des biens personnels, ces derniers sont livrés ou rendus disponibles au Canada;

b) dans le cas des services, ces derniers sont exécutés au Canada; et

c) dans le cas des immeubles, ces derniers sont situés au Canada.

Les importations de biens au Canada seront assujetties à la taxe à la frontière, sur leur valeur à l'acquitté. Certaines importations de services seront également assujetties à la taxe, comme il est indiqué à la section 7.

La définition de «Canada», aux fins de la taxe, sera généralement identique à celle de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cependant, dans le cas des marchandises importées, on retiendra la définition de la *Loi sur les douanes* de manière à percevoir en même temps la taxe et les droits de douane.

f) Sommes à recevoir

Une fourniture entraînera une obligation fiscale au cours de la période de taxation pendant laquelle une somme sera reçue ou à recevoir à ce titre. Plusieurs dispositions préciseront à quel moment une somme devient une somme à recevoir

pour un assujetti. Ces règles seront les mêmes, qu'il existe ou non une obligation spéciale de facturation. Une somme sera considérée comme étant devenue une somme à recevoir à la première des dates suivantes:

(1) Fournitures facturées

Pour les fournitures visées par une facture, la date d'établissement de la facture. Lorsque la facture est antidatée, on retiendra la date figurant sur la facture. Si la facturation d'une prestation de services taxables subit un retard indu, on retiendra la date à laquelle la facture aurait été établie, sans ce retard indu. Ce critère sera analogue à celui que prévoit l'alinéa 12(1)*b*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

(2) Accords écrits

Pour les fournitures faites aux termes d'un bail, d'un contrat ou d'un autre accord écrit, la date à laquelle la somme devient payable à l'assujetti conformément à l'accord écrit.

(3) Livraison

Pour les ventes de biens personnels, la date de livraison. Par conséquent, si cette date est antérieure à la date d'une facture ou à la date stipulée dans un accord écrit, la date de la livraison sera considérée comme la date de la vente.

(4) Immeubles

Pour les ventes d'immeubles, la date du transfert de propriété ou de prise de possession, la première des deux étant retenue.

Dans la plupart des cas, le moment auquel une somme devra être incluse dans le calcul de la taxe due, selon les règles précédentes, correspondra à la date normale d'inscription de la transaction dans les registres comptables de l'assujetti.

Ces règles sont illustrées par les exemples suivants. Supposons qu'un fabricant vende des marchandises à un grossiste. Une somme serait à recevoir au titre de la vente à la première des dates suivantes:

a) si une facture a été établie, la date de cette facture ou la date à laquelle elle a été établie, la première des deux étant retenue;

b) la date de livraison; ou

c) si la vente était régie par un accord écrit, la date à laquelle une somme est payable à l'assujetti aux termes de l'accord.

Pour faciliter l'observation par les assujettis, on étudiera la possibilité de faire prévaloir la règle décrite à l'alinéa (1) – la date de facturation – sur les règles exposées aux alinéas (2) et (3) lorsque l'assujetti établit une facture dans un nombre prescrit de jours civils (par exemple 14) suivant la date à laquelle la somme serait autrement devenue une somme à recevoir. Ainsi, la date de livraison

n'entrerait pas en ligne de compte dans l'exemple précédent si une facture était établie dans les 14 jours civils suivant cette date.

Les règles précédentes souffriront plusieurs exceptions pour tenir compte de situations particulières. En premier lieu, dans le cas des contrats de construction, une somme deviendra une somme à recevoir pour l'entrepreneur lorsqu'elle est payable à ce dernier aux termes du contrat. (Autrement, la livraison de matériaux de construction par l'entrepreneur sur le chantier d'un client pourrait entraîner une obligation fiscale pour l'entrepreneur, au moment de cette livraison.) En deuxième lieu, dans le cas de fournitures telles les ventes de gaz au compteur, lorsque les biens sont livrés de façon plus ou moins continuelle tout au long d'une période de facturation, la taxe ne s'appliquera qu'aux sommes facturées aux clients. En troisième lieu, dans le cas des ventes faites au moyen d'une machine à pièces de monnaie, la date à laquelle l'exploitant retire l'argent de la machine sera la date à laquelle la somme devient une somme à recevoir.

Section 4: Crédit de taxe sur intrants

4.1 Principes de base

Dans le calcul de la taxe exigible nette, les entreprises pourront récupérer toute taxe payée ou payable sur leurs intrants. On calculera à cette fin, pour chaque période de taxation, un «crédit de taxe sur intrants» ou CTI. Ce crédit sera la somme de:

a) la taxe payée ou payable sur les achats de biens et de services taxés au Canada, et

b) la taxe payée à la frontière sur les biens importés au Canada,

dans la mesure où ces biens et services ont été achetés pour servir à une activité taxable.

Le CTI sera soustrait de la taxe à payer par l'entreprise sur ses ventes taxables de la période afin de déterminer la taxe nette due par l'entreprise ou son remboursement de taxe.

Un CTI ne pouvant être réclamé qu'à l'égard des achats taxés, les paiements suivants ne seraient pas compris dans le calcul du crédit:

- Les paiements de traitements et autres rémunérations. Les cotisations versées à des régimes de retraite, à des régimes de participation différée aux bénéfices et à d'autres régimes de rémunération différée, les versements de pensions, les indemnités de retraite et les autres paiements analogues faits au profit d'employés seront considérés de la même façon que des traitements, et n'ouvriront donc pas droit à crédit.
- Les paiements d'intérêts et de dividendes.
- Les fournitures exonérées et détaxées faites à un assujetti. Ces fournitures, par définition, ne sont pas taxables pour le vendeur, de sorte qu'elles n'ouvrent pas droit à crédit pour l'acheteur.
- Les impôts et taxes fédéraux, provinciaux et municipaux, les droits de licence, les amendes, les pénalités et les autres prélèvements obligatoires.

4.2 Sommes à payer

Des CTI pourront être réclamés à l'égard des sommes payées ou payables au titre de fournitures taxables faites au Canada à un assujetti.

Dans un système ne faisant pas appel à des factures, comme une TBS fédérale, les règles permettant de déterminer la somme à payer au titre d'une fourniture taxable faite au Canada à un assujetti et, par conséquent, la date à laquelle un CTI peut être réclamé, sont généralement parallèles aux règles servant à déterminer les sommes à recevoir, dont il a été question à la section 3. Par conséquent, la fourniture d'un bien ou d'un service taxable donnera généralement à l'acheteur le droit de demander un CTI au même moment où la fourniture deviendra taxable pour le vendeur. Il y aura cependant des différences de régime dans les cas suivants:

a) une taxe sur un service facturé rendu à un acheteur donnera droit à un crédit pour ce dernier lorsqu'elle sera facturée. Le fournisseur qui exécute le service pourrait cependant devenir imposable plus tôt si l'établissement d'une facture au titre de l'exécution du service subissait un retard indu;

b) dans le cas des achats de biens personnels, l'acheteur ne pourrait réclamer un CTI à la date de livraison si cette date est antérieure à la fois à la date de la facture et à celle à laquelle une somme devient payable par l'acheteur aux termes d'un accord écrit. Le vendeur, par contre, serait assujetti à la taxe à la date de livraison dans ce cas.

Dans un système fondé sur des factures, comme une TVN ou une TVA fédérale, un assujetti ne pourrait en règle générale demander de CTI au titre d'une somme payée ou payable à moins de produire une facture à l'appui. Comme l'indique la section 1, les factures indiqueraient le numéro d'enregistrement ou de compte du fournisseur et la taxe débitée sur les biens ou services fournis.

Dans le cas d'opérations ne faisant normalement l'objet d'aucune facture, par exemple les locations immobilières, l'assujetti devrait obtenir une preuve satisfaisante que son fournisseur est passible de la taxe sur l'opération, pour justifier une demande de CTI. Par exemple, un bail écrit, un contrat ou un certificat provenant du fournisseur et contenant les mêmes renseignements de base qu'une facture constituerait une preuve satisfaisante.

4.3 Importations

La taxe sera payée sur la valeur à l'acquitté des biens importés à la frontière, et la taxe versée sur les importations sera incluse dans le calcul du CTI, de la façon normale. La section 7 traite de l'application de la taxe aux biens et services importés.

4.4 Règles de répartition du coût des intrants

Toute taxe payée par un assujetti sur l'achat de biens et de services taxés au Canada ou sur des biens importés sera incluse dans le calcul du CTI de l'assujetti uniquement dans la mesure où ces intrants doivent servir à une activité taxable de

ce dernier. Ainsi, si un bien ou un service doit servir exclusivement à une activité taxable, toute la taxe payée ouvrira droit à crédit; inversement, si un bien ou un service ne sert aucunement à une activité taxable, aucun crédit ne sera permis. L'application de la taxe à quasiment toutes les fournitures de biens ou de services au Canada signifie que les entreprises pourraient demander un CTI au titre d'à peu près tous les biens et services achetés à des fins commerciales.

De plus, les demandes de CTI présentées au titre des stocks et des biens en immobilisations seront acceptées intégralement à l'acquisition. Il ne sera pas nécessaire d'amortir le crédit sur la durée de vie des biens en immobilisations ou de reporter la réclamation du crédit jusqu'à la vente des articles en stock.

Par conséquent, des règles de répartition ne seraient nécessaires que dans les rares cas où un assujetti fait à la fois des fournitures exonérées et taxables, ou lorsqu'il utilise des intrants d'entreprise à des fins personnelles. Dans ces cas, un crédit ne serait permis que dans la mesure où l'intrant acheté pourrait être raisonnablement considéré comme devant servir à une activité taxable – c'est-à-dire que si l'utilisation commerciale était de 60 pour cent, seulement 60 pour cent de la taxe sur intrants ouvrirait droit à crédit.

La proportion de la taxe sur intrants qui ouvrirait droit à crédit dans ces cas pourrait être calculée de diverses façons, par exemple en fonction de la proportion de ventes taxables et exonérées, de la durée pendant laquelle un bien doit servir à une activité taxable ou dans le cas d'un bâtiment, d'après la superficie ou la valeur des parties de l'immeuble qui sont consacrées à l'activité taxable.

Même si un achat de biens ou de services peut se rattacher à une activité taxable, il se pourrait qu'il n'ouvre pas droit à un CTI, et ce, pour diverses raisons. Par exemple, il pourrait arriver que certains intrants comportent un important élément de consommation personnelle ou se rapportent à des fournitures mises à la disposition des employés pour la consommation personnelle. Pour simplifier l'application de la taxe, on instaurera un certain nombre de règles spéciales visant ces situations et les biens en immobilisations. Ces dispositions sont décrites ci-après.

4.5 Fournitures non déductibles

a) Équipement et installations récréatifs

Aucun CTI ne sera permis à l'égard de cotisations de membres ou de droits d'adhésion à un club dont l'objet principal est d'offrir à ses membres des installations sportives, récréatives ou de restauration. De même, aucun CTI ne sera permis au titre de sommes payées ou payables par un assujetti pour l'achat ou la location d'installations ou d'équipement récréatifs ou sportifs, ou de toute somme payée ou payable qui se rapporte à la construction, à l'exploitation ou l'entretien de biens de ce genre. Cette règle ne s'appliquera pas aux assujettis qui

utilisent les biens dans le cadre d'une entreprise sportive ou récréative, ou dont l'entreprise consiste à vendre ou à louer des biens de ce genre.

b) Dépenses personnelles ou de subsistance

Aucun CTI ne sera permis au titre de dépenses personnelles ou de subsistance d'un assujetti. Les dépenses engagées par un assujetti au cours d'un voyage d'affaires ne seront pas considérées comme des dépenses personnelles ou de subsistance.

Aucun CTI ne sera permis non plus au titre des sommes payées ou payables pour la location de biens destinés principalement à l'usage et au profit personnel de l'assujetti ou de ses proches. Une disposition analogue s'appliquera aux acquisitions de biens en immobilisations, comme il est indiqué plus loin (rubrique 4.7).

c) Véhicules de tourisme

Les règles relatives aux CTI en matière d'achat ou de location de véhicules de tourisme seront parallèles aux règles de déductibilité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ainsi, aucun CTI ne sera permis à l'égard de la partie du prix d'achat du véhicule de tourisme qui dépasse $20,000 ou de la partie du coût annuel de location d'un véhicule qui se rapporte à l'excédent du prix de cette dernière sur $20,000. La définition d'un véhicule de tourisme aux fins de la taxe de vente sera la même qu'aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Sous réserve des restrictions précédentes, toute somme payée ou payable par une entreprise au titre de la taxe sur l'achat ou la location d'un véhicule de tourisme mis à la disposition d'un employé ouvrira normalement droit à crédit, en totalité, tandis que l'avantage social correspondant déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu sera passible de la taxe de vente multi-stades au niveau de l'employeur (voir, plus loin, les avantages sociaux). Un travailleur indépendant qui acquiert un véhicule de tourisme pour s'en servir dans une activité taxable ne sera toutefois pas soumis à la règle sur les avantages sociaux. Dans ce cas, aucun CTI ne sera permis à l'égard de l'achat ou de la location du véhicule de tourisme, à moins que celui-ci ne serve en totalité ou en quasi-totalité à une activité taxable.

Un CTI sera permis au titre des dépenses de fonctionnement d'un véhicule de tourisme, dans la mesure où il est également déductible aux fins de l'impôt sur le revenu. Ces règles simplifieront l'observation et l'application du système et refléteront dans quelle mesure le véhicule est utilisé à des fins personnelles.

4.6 Avantages sociaux

Aucun CTI ne sera permis à l'égard des sommes versées par les assujettis au titre de traitements, de salaires et d'éléments connexes, comme les cotisations versées à des régimes de pensions et autres régimes de revenu différé. De même, un

employeur ne pourra demander de CTI au titre des paiements effectués pour des fournitures taxables qui sont mises à la disposition des employés essentiellement en remplacement d'un traitement ou d'un salaire.

Aucune règle particulière ne sera nécessaire pour un certain nombre d'avantages sociaux, puisque les fournitures qui donnent naissance à l'avantage seront exonérées et n'ouvriront donc pas droit à un CTI au niveau de l'employeur. En voici des exemples:

- logement à loyer gratuit ou réduit fourni aux employés;
- paiement de primes dans le cadre d'un régime provincial d'assurance-hospitalisation et soins médicaux et de certains autres régimes publics;
- paiement des frais de scolarité d'un employé fréquentant un établissement d'enseignement sans but lucratif;
- prêts sans intérêt et à faible taux d'intérêt (sauf dans le cas des institutions financières, traitées à la section 13).

Lorsqu'un employeur peut par ailleurs demander un CTI au titre d'achats taxés qui donnent lieu à un avantage social, des règles spéciales s'appliqueront. Les avantages sociaux produits dans ces cas seront traités de deux façons différentes.

> En premier lieu, aucun CTI ne sera permis à l'égard de biens et services acquis pour servir exclusivement au profit des employés de l'assujetti ou d'un particulier lié à un employé. Par exemple, toute taxe sur les paiements de primes dans le cadre d'un régime collectif d'assurance-vie et santé ou l'achat d'une récompense par un employeur, tel un voyage de villégiature pour un employé, n'ouvrira pas droit à crédit.
>
> En second lieu, lorsque le bien ou service n'est pas destiné exclusivement au profit personnel d'un employé ou d'une personne liée à celui-ci, l'employeur pourra demander un CTI, au titre de la taxe payée sur ce bien ou service, de la façon normale. L'employeur devra ensuite payer la taxe sur la valeur de la partie «avantage social» de ces coûts, calculée aux fins de l'impôt sur le revenu. C'est-à-dire que l'employeur sera considéré comme s'il avait fait une fourniture taxable égale à la valeur de l'avantage social.

Les fournitures taxables correspondant à des avantages sociaux seront calculées une fois par an à la fin de février, et seront taxables à ce moment-là. La valeur de la fourniture sera égale à la somme des avantages sociaux déclarés aux fins de l'impôt sur le revenu pour l'année civile précédente. Le choix de la fin de février vise à simplifier l'observation des règles; à cette date, l'employeur aura calculé la valeur des avantages sociaux aux fins de l'impôt sur le revenu et établi les feuillets T4.

Un exemple de la deuxième méthode serait la fourniture d'une automobile à un employé. L'employeur pourra demander un CTI immédiat au titre de la taxe payée sur l'automobile et, à chaque mois de février, il paiera la taxe sur la valeur de l'avantage imposable fourni à l'employé. On notera toutefois que la règle ne

s'appliquera pas lorsque l'employeur ne fait aucune fourniture taxable – une compagnie qui ne reçoit que des loyers résidentiels, par exemple – puisque, dans ce cas, l'employeur n'aurait pas droit de réclamer de CTI. Par conséquent, si un propriétaire de résidences fournit une automobile à un employé, il ne pourra réclamer de CTI au titre des sommes versées pour la location ou l'achat du véhicule, et ne paiera aucune taxe de vente sur l'avantage relatif à l'automobile fournie à l'employé.

4.7 Biens en immobilisations

En l'absence de règles spéciales, les dépenses en immobilisations ouvriraient droit à des CTI au cours de la période de taxation où elles seraient engagées dans la mesure où elles servent à une activité taxable. Par conséquent, lorsque des biens en immobilisations seraient acquis pour servir exclusivement à une activité taxable, l'élément «taxe» de leur coût donnerait immédiatement droit à un crédit. À la différence des règles de déduction en matière d'impôt sur le revenu, le CTI relatif à la taxe éventuellement payée sur un bien en immobilisations n'aurait pas à être amorti sur la durée de vie du bien, mais pourrait être réclamé en totalité au cours de la période d'acquisition de ce dernier. Si le bien est ensuite transféré à une utilisation non taxable, des règles spéciales de changement d'utilisation, analogues à celles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, s'appliqueraient. On s'attend cependant à ce que ces règles de changement d'utilisation ne s'appliquent que dans un nombre extrêmement limité de cas, à condition que la taxe ait une large application.

Aux fins de la taxe multi-stades, les biens en immobilisations d'un assujetti s'entendent de tous les biens constituant des biens en immobilisations du contribuable au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, autres que les biens décrits aux catégories 12 ou 14 de la déduction pour amortissement. Ils n'incluraient donc pas les stocks de l'assujetti ou les autres biens détenus en vue d'une revente.

a) Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes gouvernementaux

Pour simplifier l'administration et l'observation du système, on appliquera des règles spéciales aux organismes de charité, aux organismes sans but lucratif et aux organismes gouvernementaux, comme il est indiqué à la section 10.

Dans le cas de ces organismes, un CTI sera permis en totalité au titre des biens en immobilisations, s'ils sont achetés afin de servir **principalement** à une activité taxable. Si cette condition n'est pas satisfaite, la taxe n'ouvrira droit à aucun crédit. Une règle analogue s'appliquera à la détermination du CTI au titre des améliorations de biens en immobilisations.

Les règles normales sur le changement d'utilisation ne s'appliqueront pas à ces organismes, même si la proportion d'utilisation dans des fournitures taxables et exonérées varie.

Lorsqu'un CTI aura été réclamé à l'égard d'un bien en immobilisations, sa revente sera taxable.

b) Autres assujettis

Pour tous les autres assujettis, les règles applicables aux biens en immobilisations seront analogues à celles qui valent pour les autres biens: tout CTI sera basé sur la proportion dans laquelle le bien en immobilisations sert à une activité taxable. De plus, le bien devra satisfaire à un autre critère pour que le CTI puisse être réclamé. Ce critère dépendra de la nature, personnelle ou immeuble, du bien.

- Pour les biens personnels acquis afin de servir à une activité taxable, un CTI sera permis uniquement si le bien sert **principalement** à une activité taxable. Une règle analogue s'appliquera aux améliorations de biens personnels.

- Dans le cas des immeubles acquis afin de servir à une activité taxable, un CTI sera permis même si le bien n'est pas destiné principalement à servir à une activité taxable, à condition qu'il soit acquis principalement pour l'usage personnel et le profit de l'assujetti (par exemple, une résidence). Une règle analogue s'appliquera aussi aux améliorations de biens immeubles.

La première règle a pour objet de s'assurer que l'utilisation taxable d'un bien personnel est appréciable avant qu'un crédit ne soit accordé. La deuxième règle reflète le fait que, même si l'utilisation principale d'un bâtiment peut être la prestation de services exonérés (par exemple, des loyers résidentiels de longue durée), l'utilisation taxable du bien peut être appréciable – par exemple, des loyers commerciaux dans les quelques premiers étages d'une tour d'appartements. Cependant, aucun CTI ne sera permis à l'égard de l'utilisation commerciale d'un logement occupé par son propriétaire, à moins que l'usage commercial ne constitue l'utilisation principale du bâtiment.

Après l'achat d'un bien et une demande de CTI fondée sur la proportion d'utilisation de ce bien dans une activité taxable, l'usage du bien peut changer. Dans ce cas, les règles normales sur le changement d'utilisation s'appliqueront.

Les reventes de biens en immobilisations seront assujetties à la taxe si un CTI a été réclamé au titre du bien.

Section 5: Non-résidents

5.1 Principes de base

Dans un système de taxe de vente multi-stades, tous les biens et services taxables fournis au Canada dans le cadre d'une activité taxable seront assujettis à la taxe. Cependant, les assujettis non résidants seront taxables uniquement sur les opérations suivantes au Canada:

a) la fourniture d'immeubles situés au Canada;

b) les fournitures faites par un non-résident qui a un établissement permanent au Canada, et

c) certaines prestations effectuées par un non-résident à un lieu de divertissement au Canada.

Grâce à ces principes, les non-résidents ne seront généralement assujettis à la taxe que lorsqu'ils ont une présence appréciable au Canada. Tous les autres non-résidents seront considérés comme non-résidents et leurs fournitures seront considérées comme faites à l'étranger, échappant ainsi à la taxe. Les non-résidents qui sont assujettis pourront demander un CTI en vertu des règles normales, lors du calcul de leurs taxes à payer. Aucun crédit de ce genre ne sera permis à l'égard des paiements faits à un non-résident, à moins que ce dernier ne soit assujetti.

5.2 Prestataires non résidants

Les prestataires non résidants seront assujettis à la taxe sur les spectacles donnés dans un lieu de divertissement au Canada lorsque le non-résident est payé directement par la clientèle – par exemple, par les ventes de billets au Canada d'un cirque étranger en visite. Lorsqu'un prestataire non résidant fournit ses services à un assujetti, par exemple un promoteur ou une troupe théâtrale, il ne sera pas assujetti. Cependant, comme le paiement fait au prestataire non résidant par le promoteur ou la troupe théâtrale ne permettra pas à ce dernier de réclamer un CTI, bien qu'il soit encore assujetti à la taxe sur les sommes facturées aux clients, la taxe s'appliquera en fait à la valeur des services fournis par le non-résident.

5.3 Résidence

Pour appliquer les règles précédentes, il faudra déterminer si un assujetti est résident. Aux fins de la taxe, on donnera à la «résidence» son sens juridique

habituel. Ainsi, la détermination de la résidence d'un contribuable sera généralement une question de fait. Pour plus de certitude, seront considérées comme résidents dans tous les cas:

a) toute société commerciale constituée au Canada;

b) toute société de personnes dont tous les associés (autres que les commanditaires) résident au Canada;

c) toute fiducie ou succession dont le fiduciaire, l'administrateur, l'héritier ou autre représentant légal qui gère et contrôle la fiducie ou la succession réside au Canada, et

d) toute société non constituée, club, association, organisation ou direction d'un organisme précédent dont une majorité des membres possédant des pouvoirs de gestion et de contrôle résident au Canada.

Section 6: Exportations

Étant donné qu'une taxe de vente multi-stades ne doit s'appliquer qu'à la consommation de biens et de services au Canada, le produit des ventes à l'exportation ne sera pas assujetti à la taxe. Les exportations qui seraient autrement frappées de taxe seront classées dans la catégorie des «fournitures détaxées». Pour éliminer entièrement la taxe de vente sur les exportations, on permettra aux exportateurs de réclamer un CTI complet au titre de tout achat taxé de biens et de services qui se rapporte à leurs activités d'exportation. Il en résultera un remboursement aux exportateurs de la taxe payée sur leurs achats.

Les exportations détaxées comprendront les exportations de marchandises, de propriété intellectuelle ou de services.

6.1 Marchandises

La taxe ne s'appliquera pas aux exportations de marchandises. Quand des marchandises sont livrées au Canada afin d'être exportées, il faudra que la transaction satisfasse à des règles prescrites sur les fournitures détaxées pour s'assurer que les marchandises sont réellement exportées.

6.2 Propriété intellectuelle

Les fournitures de droits de propriété intellectuelle, tels les brevets, les secrets commerciaux ou industriels, les marques de commerce, les droits d'auteur ou le savoir-faire, seront détaxées si elles sont faites au Canada à des non-résidents qui ne sont pas des assujettis.

6.3 Services

Un certain nombre de services qui se rapportent à l'exportation de marchandises ou ne sont pas destinés à la consommation au Canada seront détaxés, par exemple:

i) **les services de transport international** sauf le transport des marchandises vers l'étranger facturé à un assujetti au Canada (qu'il soit ou non résident) et l'achat au Canada de transport transfrontalier de voyageurs à destination de la partie continentale des États-Unis. La taxation des transports internationaux de marchandises et de voyageurs est étudiée à la section 8;

ii) **les services fournis au Canada à des exploitants non résidants de navires ou d'aéronefs servant au transport de voyageurs ou de marchandises à destination ou en provenance du Canada**. Les biens vendus aux exploitants de ce genre non assujettis afin de servir à cette activité seront également détaxés. Cette règle tient compte du fait que ces biens et services seront en fait consommés hors du Canada. Les fournitures détaxées en vertu de cette disposition comprendront, par exemple, les services de réparation et d'entretien, les ventes de carburant et la fourniture, par un traiteur résidant, de repas destinés à un vol international;

iii) **les services fournis au Canada à un non-résident qui n'est pas assujetti, afin de servir exclusivement hors du Canada**. Par exemple, les honoraires de gestion facturés par une société mère canadienne à une filiale étrangère seront détaxés;

iv) **les services fournis à un non-résident qui n'est pas assujetti au titre de marchandises destinées à l'exportation**. Par exemple, les services de conditionnement de l'exportation exécutés pour des non-résidents de ce genre seront détaxés;

v) **les services fournis au Canada à un non-résident qui n'est pas assujetti à l'égard de marchandises, ordinairement situées à l'étranger, qui sont soit situées hors du Canada au moment de la fourniture, soit temporairement importées dans le seul but de permettre la prestation de services à l'égard de ces biens avant qu'ils ne soient exportés**. Par exemple, les réparations ou les travaux particuliers effectués sur des biens expédiés de l'étranger au fabricant canadien de ces derniers seront détaxés;

vi) **les services relatifs à des immeubles situés hors du Canada**. Par exemple, les honoraires d'avocats ou d'architectes facturés par un résident canadien à l'égard d'immeubles situés aux États-Unis seront détaxés.

6.4 Exportations personnelles

Les visiteurs étrangers au Canada pourront aussi demander un remboursement de taxe sur les articles achetés pour l'exportation. Pour ouvrir droit au remboursement, les marchandises devront être exportées dans un délai prescrit (par exemple, dans les 90 jours de l'achat). Un seuil monétaire s'appliquera aux demandes de remboursement afin d'éviter des frais d'administration excessifs.

La vente d'articles dans les boutiques hors-taxe ne sera pas taxable.

Section 7: Importations

Comme une taxe de vente multi-stades est assise sur la consommation intérieure, elle s'appliquera aux importations de biens et de services. Cela assurera également que les fournitures étrangères ne sont pas avantagées par rapport aux fournitures canadiennes.

7.1 Marchandises

La taxe sera payable lorsque les marchandises sont importées au Canada, sauf si ces dernières donnent droit aux exemptions actuellement consenties aux touristes, aux immigrants et aux résidents qui reviennent au pays. La taxe sera prélevée sur la somme de la valeur des marchandises aux fins des droits de douane et des droits ou accises payables. La taxe sur les marchandises importées sera perçue aux ports d'entrée.

Une entreprise qui importe des biens devra inclure la taxe payée à l'importation dans le calcul de son CTI. La possibilité de réclamer un crédit au titre de la taxe payée sur les marchandises importées sera assujettie aux mêmes dispositions que celles s'appliquant aux achats de biens et de services auprès de fournisseurs canadiens. Par conséquent, aux fins de récupération de la taxe payée sur les intrants d'entreprise, les marchandises intérieures et importées seront placées sur un pied d'égalité.

7.2 Services

La taxe s'appliquera également aux services importés au Canada. Cependant, les services importés ne traversent pas la frontière comme les marchandises. Aussi est-il difficile de détecter et d'évaluer les services au moment de leur importation. En raison de ce fait et pour simplifier l'application de la taxe, on n'imposera pas cette dernière **directement** aux services importés par des assujettis. Cependant, comme les assujettis ne pourront réclamer de CTI au titre d'un service importé (puisqu'aucune taxe n'aura été versée sur ce dernier) et que la valeur du service sera comprise dans leurs ventes taxables, la taxe s'appliquera en fait à la valeur du service importé.

Cette méthode serait inefficace si le service importé était destiné à une activité non taxable. Par conséquent, les services importés pour être utilisés au Canada à des fins autres qu'une activité taxable seront assujettis à la taxe. Celle-ci s'appliquera selon le principe de l'autocotisation et sera payable directement sur le prix du

service importé. De cette manière, les prestataires intérieurs de services ne seront pas désavantagés. On pourrait prendre l'exemple d'une université canadienne qui embauche un architecte étranger pour concevoir un immeuble au Canada. Si elle avait embauché un architecte canadien, les services auraient été taxés. Par conséquent, si un architecte étranger, non assujetti à la taxe, fournissait le service, l'université canadienne serait tenue de payer la taxe sur ce service, de façon que l'architecte canadien ne soit pas désavantagé.

Section 8: Transports et voyages

8.1 Voyageurs

La taxe s'appliquera aux services comerciaux de transport intérieur de voyageurs. Cela comprendra les services fournis par les exploitants commerciaux d'autobus et d'autocars, de trains, de traversiers, de taxis, de navires et d'aéronefs. La taxe ne s'appliquera pas aux services de transport urbain fournis sans but lucratif. Les entreprises fournissant des services taxables de transport intérieur de voyageurs seront taxées sur les sommes reçues au titre des services fournis et pourront demander un CTI à l'égard de biens et de services taxés qui leur sont fournis au Canada afin de servir à leurs activités taxables.

La taxe s'appliquera aussi aux voyages aériens transfrontaliers vers les destinations continentales des États-Unis lorsque les services de transport aérien de voyageurs sont achetés au Canada. Cette extension de la taxe tient compte de l'homogénéité des marchés canadien et américain du transport aérien et facilitera l'intégration de la nouvelle taxe à l'actuelle taxe sur les transports aériens (de la façon décrite à la rubrique 8.1*a*) ci-après).

Tous les autres services de transport international de voyageurs seront détaxés. Cela comprendra les voyages à destination et en provenance du Canada. L'entreprise qui fournit des services de ce genre pourra demander un CTI à l'égard de tous ses achats de biens et de services taxés qui lui sont fournis au Canada.

Lorsqu'une combinaison de services de transport intérieur et international de voyageurs est fournie dans le cadre d'un voyage continu, la partie intérieure du voyage sera considérée comme un élément du voyage international et sera détaxée, à condition qu'il n'y ait aucun arrêt ni destination au Canada, sauf pour assurer une correspondance entre les divers tronçons du service de transport. Dans les autres cas, lorsque le voyage comprend un déplacement entre deux points situés au Canada, la partie intérieure sera assujettie à la taxe.

Les sommes payées par une entreprise pour des voyages intérieurs (et les services de transport aérien transfrontalier achetés au Canada) seront incluses dans le calcul de son CTI. Les voyages internationaux, étant détaxés, ne donneront pas droit à ce crédit.

a) Taxe sur les transports aériens

L'actuelle taxe sur les transports aériens sera modifiée lors de l'instauration d'une taxe de vente multi-stades. La taxe *ad valorem* de 10 pour cent qui s'applique

actuellement, plus $4 à concurrence de $50 par billet, sur les transports de voyageurs dans la zone de taxation (le Canada et les États-Unis) sera modifiée de manière à réduire l'effet de la nouvelle taxe sur les transports aériens intérieurs et transfrontaliers.

8.2 Fret

La taxe s'appliquera à tous les services de transport intérieur de marchandises. Cela comprend les services de transport assurés par tous les voituriers publics. Seront aussi compris les transports fournis en partie à l'étranger, lorsque les marchandises sont transportées entre deux points situés au Canada, par exemple dans le cas du cabotage ou des envois acheminés via les États-Unis. Les entreprises fournissant des services intérieurs de transport de marchandises seront taxables sur les sommes reçues ou à recevoir et pourront demander au titre des sommes payées ou payables à l'égard des biens et services taxés qui leur sont fournis au Canada. La taxe payée ou payable par une entreprise qui achète des services de transport intérieur de marchandises sera incluse dans le calcul de son CTI, pour la détermination de la taxe due, de la façon normale.

Les services de transport international de marchandises fournis au Canada à destination d'un point situé à l'étranger seront également taxables s'ils sont facturés à un client au Canada. L'entreprise qui fournit des services de ce genre sera taxable à l'égard de ces derniers et pourra demander un CTI au titre de toutes les sommes payées ou payables pour les biens et services taxés qui lui sont fournis au Canada, de la même façon que pour les services de transport intérieur de marchandises.

Un exportateur qui achète au Canada des services de transport international de marchandises destinées à l'étranger pourra demander un CTI à l'égard de la somme payée ou payable au titre de ces services pour le calcul de la taxe due, comme pour les autres biens et services taxés achetés au Canada. De cette manière, aucun élément de taxe relatif à des services de transport ne sera inclus dans le coût des marchandises exportées du Canada. La fourniture directe à un non-résident qui n'est pas assujetti, par un transporteur canadien, de services de transport international destinés à l'étranger (facturés hors du Canada) sera détaxée. Un CTI pourra être réclamé par le fournisseur au titre de tous les biens et services taxés achetés par lui au Canada, de sorte que les services internationaux qu'il assure à l'étranger seront entièrement détaxés.

Le coût des services de transport international de marchandises à destination du Canada sera détaxé. Cependant, comme aucun CTI ne pourra être réclamé par une entreprise canadienne au titre d'achat de services de ce genre, la taxe sera perçue indirectement sur les frais de transport vers le Canada à l'étape suivante, quand l'entreprise canadienne vendra ses biens ou ses services.

Lorsqu'une combinaison de services de transport intérieur et international de marchandises, vers le Canada, est fournie dans le cadre d'un contrat de services unique, les termes du contrat détermineront si la totalité ou une partie seulement

du service est détaxée. Par exemple, lorsque le service intérieur sera fourni dans le cadre d'un contrat de service de transport international de marchandises vers le Canada et que le coût de la partie intérieure du service ne sera pas indiqué à part, le service sera considéré dans son intégralité comme un service international détaxé. Dans ce cas, aucun CTI ne pourra être demandé par l'acheteur. Inversement, si les parties intérieure et internationale du service sont facturées séparément, seule la partie internationale sera détaxée. Le transporteur assurant la partie intérieure sera taxable sur les sommes reçues ou recevables, tandis que l'entreprise acheteuse pourra demander un CTI au titre des sommes en question dans le calcul de la taxe qu'elle doit payer.

Dans le cas d'une combinaison de services de transport intérieur et international de marchandises au Canada, facturés au Canada, aucune règle particulière ne sera nécessaire, les deux parties du service étant entièrement taxables (et ouvrant droit à un CTI pour l'acheteur), peu importe qu'elles soient ou non facturées séparément.

Même dans le cadre d'une TBS fédérale, une facture pourrait être nécessaire afin de justifier les demandes de CTI à l'égard des services de transport de marchandises. La raison en est que des problèmes administratifs se poseraient autrement, lorsque l'on voudrait vérifier que des CTI sont réclamés uniquement lorsqu'une taxe a été payée.

8.3 Agents de voyages, grossistes en voyages et exploitants de voyages organisés

Dans le cas des agents de voyages, des grossistes et des exploitants de voyages organisés, des règles spéciales seront nécessaires de façon que la taxe ne soit pas perçue sur les services de transport et d'hébergement à l'étranger que l'exploitant achète directement à un vendeur étranger pour ses clients canadiens. Les services de transport et d'hébergement à l'étranger ne sont pas consommés au Canada, de sorte qu'ils ne devraient pas être assujettis à une taxe de consommation intérieure. Cependant, les services de l'agent, du grossiste ou de l'exploitant étant fournis au Canada, ils devraient supporter la taxe.

La meilleure façon d'illustrer la nécessité de règles spéciales est de recourir à un exemple. Si une personne organisait directement un forfait touristique à l'étranger, l'achat ne serait pas assujetti à la taxe intérieure. Si, par contre, la même personne achetait un forfait touristique à l'étranger par l'intermédiaire d'un exploitant canadien de voyages organisés, les règles sur la taxe générale de vente entraîneraient un résultat inopportun: l'exploitant canadien serait assujetti à la taxe sur le prix total facturé au consommateur, mais il ne pourrait réclamer de CTI à l'égard des sommes payées aux fournisseurs étrangers (comme les sommes versées pour les services hôteliers à l'étranger qui sont compris dans le forfait), puisqu'aucune taxe n'aurait été payée sur ces achats.

En conséquence, les agents de voyages, les grossistes en voyages et les exploitants de voyages organisés pourront, dans le calcul de la taxe de vente qu'ils doivent payer, demander un CTI fictif au titre des biens et services achetés directement à l'étranger pour leurs clients (par exemple, l'achat de services d'hébergement hôtelier à l'étranger par un exploitant de voyages organisés). En outre, des CTI seront permis au titre des fournitures détaxées faites à l'exploitant de voyages organisés (par exemple, le coût d'un billet d'avion à l'étranger). Aucune règle spéciale ne sera nécessaire lorsqu'un agent de voyages, au lieu d'acheter des services touristiques, joue uniquement un rôle d'agent; ses commissions seront taxables dans le cadre des règles générales ou détaxées en vertu des règles sur les exportations, lorsque la commission est reçue d'un non-résident, par exemple un hôtel étranger.

Section 9: Autres dispositions et fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades

Cette section résume un certain nombre de dispositions diverses et de questions touchant le fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades. Les mesures transitoires qui devraient être envisagées pour passer à un nouveau système de taxe de vente sont également traitées.

9.1 Autres dispositions

a) Exonération des petits vendeurs

Dans le cadre d'une Taxe sur les biens et services fédérale, les exonérations, notamment en faveur des petites entreprises, devraient être limitées aux ventes faites exclusivement au consommateur final. Dans les autres situations, les exonérations obligent à séparer les achats taxables et exonérés des entreprises afin de déterminer leurs réclamations de CTI. Cela ne serait pas possible en l'absence d'une obligation de facturation, de sorte que l'exonération se limiterait aux particuliers qui fournissent des biens ou services en volume limité uniquement aux consommateurs. Pour être admissible, le particulier devrait satisfaire aux conditions suivantes:

- il n'a pas de lieu d'affaires fixe autre que sa résidence;
- il réalise la totalité ou la quasi-totalité de ses ventes avec des consommateurs finals; et
- le total de ses ventes ne dépasse pas $5,000 dans l'année civile.

Dans le cadre soit d'une Taxe de vente nationale, soit d'une TVA fédérale, le seuil monétaire d'exonération pourrait être plus élevé et être étendu aux entreprises non constituées en sociétés, aux sociétés de personnes et aux autres entités commerciales.

Dans le cas d'un système de taxe de vente multi-stades comportant une obligation de facturation, il serait possible à toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un seuil déterminé de choisir d'être des fournisseurs exonérés.

b) Dépenses des associés

La taxe sera payable par une société comme s'il s'agissait d'une entité distincte, plutôt que par les divers associés. Pour des raisons commerciales, il est courant que certains biens et services soient achetés directement par les associés (plutôt que par la société) afin d'être utilisés dans l'exploitation de l'entreprise de cette dernière. Dans ce cas, les associés pourront récupérer la taxe sur leurs achats taxés, à condition qu'il eût été possible à la société de demander un crédit sur ces achats si elle avait elle-même acquis ces biens ou services. Pour simplifier l'administration du système, les demandes de remboursement de la taxe à l'égard des dépenses des associés ne pourront être présentées que sur une base annuelle et devront être produites en même temps que la déclaration d'impôt sur le revenu de chaque associé.

c) Dépenses des employés

De nombreux employés, comme les vendeurs à commission, engagent des dépenses appréciables dans le cadre de leurs fonctions. Ces dépenses ne sont souvent pas remboursées par l'employeur, sauf par l'intermédiaire des traitements et commissions versés. Les traitements et commissions n'étant pas inclus dans le calcul du CTI de l'employeur, et l'employé étant considéré comme n'exploitant pas une activité taxable, aucun crédit ne serait permis à l'égard de ces dépenses, en l'absence de règles spéciales. En conséquence, les dirigeants et employés se verront rembourser la taxe payée sur ces dépenses liées à un emploi lorsqu'elles sont également déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu. La demande de remboursement sera produite en même temps que la déclaration d'impôt sur le revenu de l'employé pour l'année civile au cours de laquelle les dépenses ont été engagées.

d) Mauvaises créances

Si un assujetti qui a payé de la taxe sur une fourniture faite et qu'il doit ensuite radier une partie ou la totalité de la contrepartie de cette fourniture à titre de mauvaise créance, il pourra demander un CTI au titre de la taxe sur la mauvaise créance dans le calcul de la taxe qu'il doit payer pour la période de radiation de la créance. Toute partie de la mauvaise créance qui sera ultérieurement recouvrée devrait être incluse dans les revenus taxables.

e) Jeux et loteries

Dans le cas des loteries et des jeux commerciaux, les paiements reçus par l'organisateur au titre des paris ou des billets de loterie et de tombola seront assujettis à la taxe. Des dispositions spéciales lui permettront de réclamer un crédit au titre des prix versés. Ainsi, la taxe ne s'appliquera qu'à la marge de l'organisateur. Aucun crédit ne sera consenti au titre de l'achat du billet ou du

pari, ces derniers représentant une consommation privée. La taxe ne s'appliquera pas aux prix gagnés aux jeux ou à la loterie, ces derniers ne constituant pas la contrepartie d'une fourniture à l'organisateur.

f) Immeubles et droits de propriété intellectuelle

La taxe payée par un assujetti lors de l'achat d'un immeuble ou à l'égard d'un droit de propriété intellectuelle, tel un brevet, un secret commercial ou industriel, une marque de commerce, un droit d'auteur ou un savoir-faire, ne donnera droit à un crédit que si le fournisseur du bien ou du droit est un assujetti. Dans le cadre d'une TBS, cela signifie qu'un CTI ne pourrait être demandé par l'acheteur que si le fournisseur certifiait de la manière prescrite qu'il doit payer de la taxe sur la fourniture. Aucune règle spéciale n'est nécessaire dans un système comportant une obligation de facturation. Les règles applicables aux immeubles font l'objet d'une description plus détaillée à la section 11.

g) Taxes provinciales de vente

Les taxes provinciales sur les ventes au détail sont imposées aux consommateurs, mais perçues par les vendeurs dans les neuf provinces qui les appliquent. Lorsqu'une entreprise perçoit une taxe provinciale de vente pour le compte de la province, cette taxe ne sera pas incluse dans ses revenus taxables aux fins de la taxe fédérale de vente multi-stades. C'est-à-dire que cette dernière s'appliquera aux sommes hors taxe de vente au détail. En conséquence, une entreprise qui a payé la taxe provinciale sur les ventes au détail sur certains de ses intrants, comme du mobilier et des fournitures de bureau, ne devrait être autorisée à réclamer un CTI qu'à l'égard du prix d'achat après déduction de la taxe provinciale de vente au détail. Cependant, l'observation de cette règle nécessiterait des modifications considérables de la comptabilité des assujettis dans le cadre d'une TBS fédérale. Aussi, dans ce cas, les assujettis seraient-ils autorisés à établir leurs CTI en fonction du prix d'achat, taxe provinciale comprise, bien que la taxe fédérale n'ait pas été payée sur l'élément taxe provinciale de vente. Aucune règle particulière ne serait nécessaire pour tenir compte des taxes provinciales de vente dans un système de vente multi-stades reposant sur des factures.

Les taxes provinciales sur le tabac et sur l'essence sont souvent perçues par les détaillants mais versées ensuite aux grossistes, qui remettent la taxe aux autorités provinciales. Comme pour les taxes provinciales sur les ventes au détail, ces taxes seront exclues des ventes taxables des grossistes dans ces circonstances. Dans le cas des autres entreprises, par commodité administrative, ces taxes provinciales seraient comprises à la fois dans leurs intrants taxés et leurs ventes taxables dans le cadre d'une TBS fédérale. Ainsi, un détaillant qui vend des produits du tabac inclurait la taxe provinciale sur le tabac à la fois dans ses achats et ses ventes assujettis à la taxe fédérale. Cela donnerait le même résultat que si le détaillant excluait la taxe provinciale et de ses ventes, et de ses achats, mais le système serait plus simple à appliquer et à observer. Pour les acheteurs commerciaux de ces produits, le CTI serait calculé en fonction du prix total du produit, bien que ce

prix comprenne un élément de taxe provinciale pour lequel aucune taxe fédérale n'a été payée.

h) Biens usagés

La vente d'un bien usagé dans le cadre d'une activité taxable d'un assujetti constituera une fourniture taxable et, si l'acheteur est lui aussi assujetti, les règles normales relatives au CTI, s'appliqueront.

Les ventes de biens usagés par des particuliers qui ne sont pas assujettis, ou par des personnes qui ne font que des fournitures exonérées, ne seront pas assujetties à la taxe, puisque ces opérations ne sont pas faites dans le cadre d'une activité taxable. Même si les articles vendus par des personnes de ce genre ne sont pas assujettis à la taxe au moment de la vente, si l'acheteur est assujetti et que les biens sont acquis afin de servir à une activité taxable, l'acheteur pourra demander un CTI fictif au titre des biens usagés achetés. Ce régime tient compte du fait que la vente de biens usagés par des particuliers ne représente pas une nouvelle valeur ajoutée. Il assure que, lorsque les biens usagés sont achetés afin de servir à une activité taxable, la taxe s'applique uniquement à la valeur ajoutée aux biens usagés par les entreprises qui les acquièrent.

Dans un système fondé sur des factures, un CTI fictif pourrait être demandé par l'assujetti qui a acheté un bien usagé d'un particulier, bien que l'achat puisse ne pas avoir donné lieu à une facture de taxe.

Les biens usagés qui ont tendance à prendre de la valeur posent certains problèmes. Lorsque ces biens sont détenus par des particuliers, il leur est ajouté une valeur sur laquelle aucune taxe n'est payée. Dans un système de taxe multi-stades, aucun CTI ne sera permis à un assujetti qui achète un bien usagé qui a pris de la valeur, à moins que ce bien ne soit acheté d'un autre assujetti, avec un certificat ou une facture attestant que la taxe a été payée sur la transaction. Cela signifie qu'aucun crédit ne pourra être demandé au titre des biens usagés prenant de la valeur qui sont achetés d'un particulier. La définition des biens usagés prenant de la valeur comprendrait les biens personnels désignés énumérés à l'alinéa 54e) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à savoir:

- les estampes, gravures, dessins, tableaux, sculptures ou autres oeuvres d'art de même nature;
- les bijoux;
- les in-folio rares, manuscrits rares ou livres rares;
- les timbres; et
- les pièces de monnaie.

i) Opérations avec lien de dépendance et appropriation personnelle

Des règles spéciales seront nécessaires pour appliquer la taxe aux opérations comportant un lien de dépendance et aux cas où un assujetti s'approprie des biens et des services à son usage personnel.

Quelques-unes de ces dispositions ont été mentionnées précédemment, par exemple les règles relatives aux biens en immobilisations et aux changements d'utilisation, à la rubrique 4.7. Ces dispositions s'appliqueront lorsqu'une entreprise transfère des biens ou des services, moyennant une contrepartie insuffisante, à une personne ayant un lien de dépendance qui est un consommateur ou une personne faisant des fournitures exonérées. L'assujetti sera alors taxable sur la juste valeur marchande de la fourniture, même si la contrepartie effectivement reçue est inférieure. La définition d'un lien de dépendance, à cette fin, sera la même que dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Des règles analogues s'appliqueront pour déterminer le CTI d'une entreprise qui acquiert des biens et des services moyennant une contrepartie supérieure à leur juste valeur marchande, auprès d'une personne ayant un lien de dépendance qui n'exerce pas d'activité taxable. Des règles spéciales seront également nécessaires lorsqu'un actionnaire d'une compagnie, un membre d'une société de personnes, un bénéficiaire d'une fiducie ou une personne liée à un tel actionnaire, associé ou bénéficiaire s'approprie des biens ou services pour son usage personnel.

j) Cadeaux

Il existe différents genres de cadeaux; chacun entraînera des conséquences particulières du point de vue de la taxe de vente.

Cadeaux promotionnels: Le coût des «cadeaux» faits par une entreprise aux consommateurs dans le cadre d'une campagne de promotion se reflète généralement dans le prix des biens et services vendus par l'entreprise. Taxer ces «cadeaux» reviendrait en fait à une double taxation. Par conséquent, les «cadeaux» donnés aux consommateurs dans le cadre d'une activité promotionnelle d'une entreprise ne seront pas taxables dans la mesure où le «cadeau» est raisonnable dans les circonstances et où le bénéficiaire n'est pas lié à l'assujetti. De même, des CTI pourront être réclamés à l'égard des achats raisonnablement liés à une campagne de promotion comportant des «cadeaux» aux consommateurs.

Cadeaux personnels à des clients: Ces cadeaux sont analogues à des cadeaux promotionnels et, dans la mesure où ils constituent des dépenses raisonnablement liées à une activité taxable, ils permettront à l'assujetti de demander un CTI de la manière habituelle.

Cadeaux à des employés et actionnaires: Les cadeaux aux employés seront taxables dans le cadre de la règle sur les avantages sociaux, si un CTI a été réclamé auparavant à l'égard des biens ou services dont il est ensuite fait cadeau aux employés. Aucun CTI ne sera permis à l'égard des biens ou

services acquis dans le but exprès de les donner à des employés. Les cadeaux faits à des actionnaires seront taxables sur leur juste valeur marchande à titre d'appropriations personnelles.

Dons à des organismes de charité et à des organismes sans but lucratif: Lorsqu'un assujetti fait don de biens qu'il a fabriqués lui-même ou d'autres biens ou services dont il fait normalement le commerce, le «don» sera considéré comme un cadeau promotionnel. Les dons en espèces ne donneront droit à aucun CTI. De même, pour mettre sur un pied d'égalité les dons en espèces et en nature, lorsqu'un assujetti acquiert un bien ou un service autrement que dans le cadre d'une activité taxable et qu'il en fait don à un organisme de charité ou à un organisme sans but lucratif, il ne pourra réclamer de CTI sur l'achat.

k) Coupons de rabais

Les coupons ou rabais du même genre peuvent généralement être groupés dans deux catégories:

Coupons de détaillants: Il s'agit des coupons remis par des magasins de détail, qui permettent de bénéficier d'un rabais à l'achat de produits ou de services déterminés. La valeur du coupon est déduite du prix de vente de la marchandise ou du service quand le coupon est racheté. Dans un système de taxe multi-stades, la remise de coupons n'aura aucune conséquence et, lors de son rachat, seul le montant net payé par le client sera assujetti à la taxe.

Coupons de fabricants: Ces coupons sont également offerts afin de réduire le prix de vente de certaines marchandises. Ils sont habituellement rachetables à n'importe quel magasin de détail qui vend les produits spécifiés, le fabricant remboursant au détaillant le prix des coupons rachetés. Comme dans le cas des coupons de détaillants, seul le montant net payé par le consommateur au détaillant sera taxable dans le cadre d'une taxe multi-stades. Toutefois, le remboursement versé au détaillant par le fabricant sera inclus dans les revenus taxables du détaillant, un CTI compensatoire pouvant être réclamé par le fabricant dans le calcul de la taxe due. Le remboursement sera en fait traité comme une réduction du prix de vente du fabricant au détaillant.

Coupons à valeur monétaire: Ces coupons remis au moment de la vente correspondent habituellement à un certain pourcentage de la valeur des biens achetés. Les coupons à valeur monétaire sont utilisés par les consommateurs de la même façon que les coupons de détaillants ou de fabricants, pour réduire le prix des biens ou services achetés ultérieurement. Par conséquent, l'achat initial qui a donné droit à la remise des coupons sera assujetti à la taxe sur le prix de vente total. Cependant, quand les coupons seront utilisés lors d'un achat ultérieur, seul le montant net payé par le consommateur sera taxable.

l) Rabais du fabricant

Certains fabricants offrent des rabais en espèces aux acheteurs de leurs produits. Ces rabais sont analogues aux coupons de fabricants et, lorsqu'ils sont exercés, ils se traduisent par une réduction de la valeur ajoutée par le fabricant. De ce fait, des dispositions spéciales permettront aux fabricants et aux autres assujettis qui offrent des mécanismes de rabais de demander un CTI à l'égard de rabais consentis. Inversement, les dispositions assureront qui si le bénéficiaire du rabais est lui aussi assujetti, les rabais reçus seront taxables. De cette manière, seule la valeur nette ajoutée par celui qui offre le rabais sera taxée. De même, seul le montant net payé par le bénéficiaire du rabais, s'il est lui aussi assujetti, donnera droit à un CTI.

m) Publicité coopérative

Il est d'usage courant, dans le monde des affaires, que des rajustements de prix soient effectués entre deux assujettis lorsque l'un deux se charge d'une publicité quelconque. Par exemple, un fabricant peut accorder un rabais au détaillant lorsque celui-ci fournit la preuve que les marchandises du fabricant ont été exposées à un endroit bien en vue ou que le détaillant a défrayé la publicité locale.

Dans un système de taxe de vente multi-stades, si un rabais de ce genre est versé, le détaillant devra le traiter comme un revenu taxable. Le fabricant pourra demander un CTI correspondant une fois qu'il aura obtenu la preuve écrite du rabais demandé par le détaillant.

n) Certificats-cadeaux et billets

La vente d'un certificat-cadeau par une entreprise ne sera pas considérée comme une fourniture au moment même; la somme reçue ou recevable au titre du certificat émis sera assujettie à la taxe lorsque le certificat sera échangé contre des biens ou des services. La vente de billets sera taxée au moment où ils sont émis.

o) Notes de crédit et de débit

Des notes de crédit ou de débit peuvent être établies pour diverses raisons. Lorsqu'un assujetti établira une note de crédit parce que des marchandises vendues sont retournées ou que le prix de vente est réduit, il pourra réclamer un CTI égal à la taxe sur le montant de la note, dans le calcul de la taxe qu'il doit payer. Grâce à ce régime, la taxe ne sera perçue que sur la contrepartie nette reçue par le vendeur. Inversement, la taxe s'appliquera aux notes de débit établies (par exemple, si le vendeur établit des notes de débit reflétant une hausse de prix de vente de biens vendus précédemment). Dans ces cas, les acheteurs devront procéder à des redressements compensatoires dans le calcul de leur taxe exigible, de façon que les sommes qui leur permettent d'obtenir un CTI soient les mêmes que celles sur lesquelles le vendeur paie la taxe.

p) Marchandises retournées

Les biens retournés à un vendeur pour remboursement permettront à celui-ci de réclamer un CTI à l'égard du montant remboursé. Dans le cas de biens retournés par un autre assujetti, cet autre assujetti sera taxable sur le remboursement.

q) Rabais de quantité et pour paiement comptant

Il arrive qu'un vendeur de biens et de services offre un rabais pour paiement rapide ou les achats en quantité. Dans ces cas, des redressements pourraient être nécessaires de manière que seul le montant net de la contrepartie reçue soit taxé.

Lorsque la somme facturée à un client par un fournisseur est comptabilisée nette des rabais accordés, le fournisseur ne paie la taxe que sur ce montant net. Si le client est assujetti, il n'aura droit à un CTI qu'à l'égard du montant net. Aucun autre rajustement ne sera nécessaire de la part de l'un ou de l'autre pour obtenir le résultat approprié. Toutefois, lorsqu'un fournisseur facture le prix total de vente à un client, il pourra demander un CTI à l'égard des rabais accordés ultérieurement et, si le client est assujetti, celui-ci devra tenir compte de la taxe sur les rabais obtenus.

r) Coopératives

Les membres d'une coopérative reçoivent souvent des ristournes, habituellement après la fin de l'exercice de la coopérative, en fonction du volume de leurs achats ou de leurs ventes à cette dernière, ainsi que de ses résultats d'exploitation. Les ristournes seront traitées de la même façon que les rabais ou escomptes. Les membres qui demandent un crédit au titre de leurs achats à une coopérative ou qui paient la taxe sur leurs ventes à une coopérative incluront la ristourne dans les sommes assujetties lorsqu'elle est reçue ou recevable. La coopérative pourra réclamer un CTI au titre des ristournes payées ou payables à tous les membres.

s) Télécommunications

Les services de télécommunication, comme les services de téléphone, de télégraphe, de télex et de transmission de données, seront taxables s'ils sont facturés au Canada (c'est-à-dire s'ils sont facturés à l'égard d'une station émettrice ou réceptrice ou d'un terminal situé au Canada). Les services facturés à l'étranger seront considérés comme des exportations détaxées. En conséquence, les entreprises incluront la taxe payée ou payable au titre à la fois des services intérieurs et internationaux qui leur sont facturés au Canada pour déterminer leur CTI. Les fournisseurs de services de télécommunication paieront la taxe sur toutes les sommes facturées à des usagers au Canada, mais non sur les paiements reçus de l'étranger.

t) **Mandataires**

Les mandataires ne seront généralement taxables selon les règles normales que sur les frais ou commissions facturés à leurs commettants.

Lorsqu'un assujetti acquiert une fourniture taxable par l'intermédiaire d'un mandataire, il pourra réclamer un CTI au titre des sommes payées ou payables à la fois pour la fourniture et la rémunération des services du mandataire. Inversement, lorsqu'un assujetti fait une fourniture par l'intermédiaire d'un mandataire, la fourniture sera taxable pour l'assujetti, qui pourra réclamer un CTI à l'égard de la rémunération des services du mandataire. Si le client est également assujetti, il aura droit à un CTI au titre des sommes payées ou payables au commettant si celui-ci est connu, ou au mandataire si le commettant n'est pas identifié.

Des règles spéciales seront nécessaires lorsqu'un mandataire agit pour le compte d'un commettant non résidant et non identifié qui n'est pas assujetti. Si un mandataire fait une fourniture pour le compte d'un commettant de ce genre, aucune taxe ne serait perçue dans le cadre des règles normales sur les mandats. Inversement, si un mandataire achetait des biens devant être vendus à l'exportation à un commettant non résidant, ni le mandataire ni le commettant ne récupéreraient la taxe payée sur les biens. Pour tenir compte de cette situation, lorsqu'un mandataire agit pour le compte d'un commettant non résidant et non identifié qui n'est pas assujetti, le mandataire sera réputé être assujetti à l'égard de toutes les fournitures faites ou reçues en son nom pour le compte du commettant en question.

u) **Décaissements**

Comme il vient d'être indiqué, un mandataire sera généralement taxable sur les frais, droits ou commissions facturés à ses clients. Il n'est pas rare qu'un mandataire, tel un avocat ou un comptable, facture à un client certains décaissements effectués dans le cadre de l'exécution d'un service particulier.

Tout dépendant de la nature des décaissements et de la façon dont ils sont facturés au commettant, les décaissements seront traités de manière différente dans le cadre d'une taxe de vente multi-stades. En règle générale, les mandataires n'auront pas à tenir compte de la taxe sur les décaissements effectués pour le compte d'un commettant, à condition que les décaissements soient inscrits à part sur la facture du mandataire au commettant. Ces décaissements comprendraient par exemple les taxes ou droits d'enregistrement payés par un avocat pour le compte d'un commettant à l'égard d'une transaction immobilière. Cependant, si ces décaissements ne sont pas facturés séparément au commettant, ils seront considérés comme une fourniture taxable du mandataire au commettant.

Les mandataires devront tenir compte de la taxe sur les décaissements relatifs à des dépenses engagées en leur nom pour la prestation d'un service quelconque,

même si ces dépenses sont facturées séparément à un commettant. Ces décaissements pourraient comprendre, par exemple, des frais de déplacement, de téléphone et de photocopie. Lorsqu'un mandataire facture à un commettant les dépenses effectivement engagées, il ne s'exposera à aucune taxe à l'égard de ces dépenses, puisqu'il aura droit à un CTI compensatoire.

v) Retenues de garantie

Les règles générales sur les dates d'application de la taxe assujettiront un vendeur à cette dernière lorsqu'une somme est reçue ou devient une somme à recevoir à l'égard d'une fourniture taxable. De même, un assujetti obtiendra le droit à un CTI, lorsqu'une somme sera payée ou payable au titre d'une fourniture taxable. Il est courant dans certains secteurs, par exemple dans l'industrie du bâtiment, qu'un acheteur retienne une certaine somme autrement payable à titre de garantie. Lorsqu'une retenue est clairement prévue dans un contrat écrit, elle ne sera payable par l'acheteur ou recevable par le vendeur avant l'expiration de la période de retenue. La même règle s'appliquera aux retenues permises ou exigées par la législation fédérale ou provinciale. Dans toute situation où aucune retenue ne serait expressément prévue ou sanctionnée par la loi, toute somme retenue ne différera pas le moment auquel une somme devient payable ou recevable, aux fins de la taxe de vente.

w) Transfert d'une entreprise maintenue en exploitation

La vente d'une entreprise maintenue en exploitation ne sera pas taxable. L'acheteur ne pourra donc demander de CTI à l'égard de cet achat.

x) Intérêt à titre de garantie

Le transfert ou la cession d'un intérêt sur les biens d'un assujetti, lorsqu'il équivaut simplement à un privilège ou un droit sur ces biens afin de garantir une créance ou une autre obligation, ne sera pas pris en considération dans le calcul de la taxe exigible des parties. La même règle s'appliquera lorsque l'intérêt tenant lieu de garantie prend fin lorsque le débiteur s'acquitte de la créance ou autre obligation.

y) Représentants personnels

Lorsqu'un séquestre, séquestre-gérant, liquidateur, syndic de faillite, exécuteur, administrateur ou autre personne agissant en qualité de représentant prend en charge la gestion de l'entreprise d'un assujetti insolvable, décédé ou incapable, les obligations fiscales encourues après cette date seront calculées comme si l'assujetti continuait d'exploiter l'entreprise. Le représentant personnel sera tenu responsable des obligations fiscales encourues pendant son administration.

Les articles 51 de la *Loi sur la taxe d'accise* et 159 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* obligent les représentants personnels, autres que les syndics de faillite, à obtenir un certificat de décharge avant de distribuer des biens aux personnes qui ont droit au reliquat d'une entreprise ou d'une succession. Le défaut d'obtenir un certificat rend le représentant personnel responsable des impôts et taxes impayés, à concurrence de la valeur des biens ainsi distribués. Des dispositions analogues s'appliqueront aux fins de la taxe de vente multi-stades.

9.2 Fonctionnement d'une taxe de vente multi-stades

a) Production de déclarations

Aux fins de déclaration de la taxe, la production d'une déclaration consolidée pour un groupe de compagnies ne sera pas prévue; chaque compagnie devra généralement produire une déclaration périodique portant sur toutes ses activités taxables. Il n'est cependant pas rare qu'une compagnie divise ses activités entre plusieurs divisions. Si chaque division a une comptabilité et une direction distinctes et peut être identifiée par ses activités ou son emplacement, la production d'une déclaration distincte par chaque division pourra être envisagée.

b) Paiements et remboursements

Le paiement de la taxe exigible devra accompagner la déclaration de l'assujetti. Sauf dans le cas des particuliers pouvant produire une déclaration annuelle, les déclarations de taxe devront parvenir aux autorités fiscales dans le mois suivant la fin de la période de taxation de l'assujetti. L'intérêt au taux prescrit sera calculé à partir de la date limite de production de la déclaration sur les taxes impayées.

Les demandes de remboursement de taxe seront faites dans la déclaration de l'assujetti. Les remboursements seront effectués après examen et approbation des autorités fiscales. Les demandes de remboursement en souffrance après la date limite de déclaration ou la date de production de la déclaration, la plus tardive des dates étant retenue, seront portées au crédit du bénéficiaire, avec un intérêt sur le remboursement jusqu'à la date de versement.

c) Interaction avec la Loi de l'impôt sur le revenu

Dans le calcul du revenu imposable d'une entreprise, les achats et les ventes seront comptabilisés nets de la taxe de vente. De même, les achats de biens amortissables seront inscrits hors taxe, et la déduction pour amortissement sera calculée sur ce coût hors taxe.

La seule exception à cette règle se produira dans le cas où la taxe sur un intrant d'entreprise ne donne pas droit à un crédit. Par exemple, un propriétaire qui reçoit uniquement des loyers résidentiels à long terme ne pourra réclamer de CTI. Dans ces cas, des dépenses déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu comprendraient

un élément de taxe de vente, et la déduction pour amortissement serait calculée en fonction du coût, taxe comprise, des biens.

Les remboursements de taxe fédérale de vente sur les articles tenus en stock en vue de leur revente à la date d'entrée en vigueur du système seront, aux fins de l'impôt sur le revenu, soit inclus dans le revenu du bénéficiaire, soit déduits du coût de ses stocks. En conséquence, les assujettis ne pourront déduire que le coût net des stocks aux fins de l'impôt sur le revenu.

9.3 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires viseraient trois grands aspects du passage à une TBS ou à une TVA fédérale:

- les ristournes de taxe fédérale de vente déjà payée sur les nouveaux articles en stock à la date d'entrée en vigueur;
- les contrats conclus avant la publication des dispositions législatives de mise en oeuvre; et
- les opérations chevauchant la date d'entrée en vigueur.

D'autres dispositions pourraient devoir être envisagées si l'on adoptait une TVN. Elles seraient élaborées dans le cadre des consultations menées auprès des gouvernements provinciaux.

a) Ristournes de taxe fédérale de vente

Lors de l'instauration d'une taxe multi-stades, de nombreuses entreprises, par exemple des grossistes et des détaillants, auraient en stock des articles neufs destinés à la vente sur lesquels la taxe fédérale de vente aurait déjà été payée. Elles auraient droit à une récupération de cette taxe.

b) Contrats existants

Les changements de la taxe fédérale de vente sont généralement entrés en vigueur à certaines dates précises, sans allégements spéciaux dans le cas des contrats conclus avant cette date. Cet usage reflète le fait qu'il n'existe aucune façon simple et équitable d'atténuer les effets d'un changement de la taxe sur les contrats en vigueur. Aussi, beaucoup d'entreprises incorporent-elles à leurs contrats des clauses prévoyant explicitement les changements futurs de taxe.

Une méthode analogue sera suivie dans le cas d'une taxe de vente multi-stades; par conséquent, aucune exemption générale ne sera prévue en faveur des contrats conclus avant la date de publication des dispositions de mise en oeuvre. Étant donné le délai considérable qui s'écoulera entre la publication des mesures

législatives et la date d'entrée en vigueur, la plupart des assujettis devraient pouvoir organiser leurs affaires en fonction du nouveau système.

Il pourrait néanmoins se présenter des cas où il convient d'accorder des allégements transitoires. Ces derniers seront précisés à une date ultérieure.

c) Opérations chevauchant la date d'entrée en vigueur

Des règles spéciales seront nécessaires pour assurer le traitement équitable des opérations qui chevauchent la date d'entrée en vigueur. Par exemple, il pourrait arriver qu'un paiement soit reçu avant cette date, mais que les biens ou services soient livrés après cette dernière. Inversement, la livraison pourrait avoir lieu avant la date d'entrée en vigueur et le paiement coïncider avec celle-ci ou lui être postérieur. Des règles définissant clairement l'application de la nouvelle taxe à ces opérations seront élaborées.

Section 10: Organismes de charité, organismes sans but lucratif et gouvernementaux

10.1 Principes de base

L'application d'une taxe multi-stades aux organismes gouvernementaux, sans but lucratif et de charité dépend de la variante de la proposition (Taxe de vente nationale, TBS fédérale ou TVA fédérale) qui serait adoptée. Cette section a pour objet d'exposer une approche de la taxation de ce secteur afin de faciliter les débats.

Comme une taxe de vente multi-stades s'appliquerait aux ventes à caractère commercial, la plupart des activités des organismes gouvernementaux, sans but lucratif et de charité seraient exonérées. Ils seraient taxables sur les fournitures de nature commerciale. Cela assurerait une application équitable et uniforme de la taxe aux fournitures commerciales faites par les secteurs à but lucratif et non lucratif et réduirait au minimum les distorsions concurrentielles.

Certaines fournitures faites par des organismes de charité, des organismes sans but lucratif et des organismes gouvernementaux seraient taxables, mais deux dispositions d'exonération primeraient à cet égard. En premier lieu, les organismes bénévoles seront exonérés. D'après cette règle, toute fourniture (autre qu'une fourniture de terrain) qui serait autrement assujettie à la taxe serait exonérée lorsqu'elle serait faite dans le cadre d'une activité lorsque la totalité ou la quasi-totalité du personnel s'occupant de gérer et d'exécuter l'activité sont des bénévoles non rémunérés. Seraient ensuite exonérées les fournitures autrement taxables (autres que les fournitures de terrain) faites par un organisme de charité, un organisme sans but lucratif ou un organisme gouvernemental, si les revenus tirés des fournitures par un organisme de ce genre ne dépassent pas $5,000 par an. Cette exonération serait parallèle au seuil de $5,000 prévu à l'égard des particuliers qui vendent directement au consommateur final.

10.2 Organismes de charité

Aux fins de la taxe de vente multi-stades, on entendrait par «organisme de charité», tout organisme de charité enregistré ou association canadienne enregistrée de sport amateur, au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Sous réserve de l'exonération des activités bénévoles et du seuil de $5,000 indiqué précédemment, les organismes de charité seraient taxables uniquement sur les opérations suivantes:

i) **Vente de marchandises dans un magasin de détail.** Cette disposition s'appliquerait aux librairies universitaires, aux magasins de souvenirs et de cadeaux des musées et aux autres magasins de détail du même genre. Les ventes faites dans la rue, de porte à porte et par correspondance (qui ne sont pas faites à partir d'un magasin de détail) ne seraient pas taxables en vertu de cette règle. Les ventes réalisées dans des magasins de détail gérés par des bénévoles ainsi que les ventes de biens usagés reçus en don, lorsqu'elles constituent la totalité ou la quasi-totalité des ventes faites dans le cadre de cette activité, seraient elles aussi exonérées.

ii) **Vente d'aliments ou de boissons dans un restaurant, cafétéria ou débit de boissons.** Les activités de restauration menées par des organismes de charité seraient ainsi placées sur le même pied que les ventes analogues des restaurants à but lucratif aux fins de la taxe de vente. La taxe s'appliquerait aux ventes des établissements d'aliments à emporter ou à consommer sur place.

iii) **L'entrée à une représentation théâtrale ou musicale professionnelle ou à une autre représentation du même genre, présentation de film, diaporama, course de chevaux ou rencontre de sport professionnel.** L'entrée à des événements de ce genre ne serait taxable que s'ils sont présentés en un lieu conçu, construit ou utilisé principalement pour la présentation d'événements de ce genre. L'entrée dans les musées, parcs, jardins zoologiques, aquariums et complexes de loisirs serait exonérée, tout comme l'entrée à des manifestations théâtrales, culturelles ou de sport amateur.

iv) **Toute vente de terrain à un particulier à des fins de construction résidentielle ou d'usage personnel.** Grâce à cette disposition, tous les terrains acquis à des fins de construction résidentielle ou d'usage personnel seraient taxés. Ni l'exonération des activités bénévoles, ni le seuil de $5,000 ne s'appliqueraient à ces ventes.

10.3 Organismes sans but lucratif et gouvernementaux

Dans un système de taxe de vente multi-stades, «organisme sans but lucratif» comprendrait tous les organismes établis et exploités à des fins autres que la réalisation d'un bénéfice, à condition qu'aucune partie du revenu de l'organisme ne soit disponible au profit d'un membre de celui-ci. Seraient expressément exclus de cette définition les organismes établis ou exploités principalement afin d'offrir à leurs membres des installations sportives, récréatives ou de restauration. Par conséquent, les clubs offrant des installations de ce genre seraient assujettis à la taxe sur les cotisations de leurs membres et tout autre bien et service qu'ils fournissent.

Les «organismes gouvernementaux» comprendraient les administrations publiques, les organismes publics, les sociétés d'État, qui sont mandataires de la Couronne, et les municipalités.

Les organismes sans but lucratif et les organismes gouvernementaux seraient taxables sur toute activité commerciale comportant la fourniture de biens ou de services d'un genre généralement fourni par une entreprise commerciale. Ainsi, les organismes sans but lucratif et gouvernementaux seront taxables sur les mêmes fournitures que les organismes de charité, plus les fournitures faites dans les autres genres d'activité commerciale. Pour plus de précision, on pourrait désigner expressément un certain nombre de fournitures commerciales des organismes gouvernementaux comme taxables afin de réduire les inégalités concurrentielles, d'atténuer le fardeau d'observation des usagers commerciaux (par exemple, de réduire la nécessité de distinguer les intrants taxés et non taxés) et d'atténuer l'incidence de l'application en cascade de la taxe aux fournitures faites au consommateur final (ce qui se produirait lorsque les organismes gouvernementaux ou sans but lucratif vendent à d'autres assujettis).

Les organismes gouvernementaux et sans but lucratif seraient exonérés sur toutes les fournitures d'immeubles, à l'exception des ventes de terrains à un particulier à des fins de construction résidentielle ou d'usage personnel. De plus, les entrées ne seraient taxables que pour un spectacle professionnel, une présentation de films, un diaporama, une course de chevaux ou une rencontre de sport professionnel. Par conséquent, la taxation des opérations immobilières et des entrées serait identique pour les organismes de charité, les organismes sans but lucratif et les organismes gouvernementaux.

10.4 Exonérations dans le secteur de la santé

La grande majorité des services de santé à financement public et sans but lucratif qui sont fournis au Canada échapperaient à la taxe dans le cadre de l'exonération générale bénéficiant aux organismes gouvernementaux, de charité et sans but lucratif. Cela comprendrait une vaste gamme de services de santé fournis par des institutions et des organismes gouvernementaux et sans but lucratif, notamment des services hospitaliers, des services de maisons de repos, les soins à domicile et les services fournis par des médecins, dentistes et autres professionnels de la santé reconnus, employés par ces organismes.

Les services de santé fournis par le secteur privé – cliniques et hôpitaux privés, médecins, dentistes et professionnels de la santé, et foyers de personnes âgées ou d'infirmes à exploitation commerciale – seraient également exonérés dans la mesure où ils sont payés aux termes de la *Loi canadienne sur la santé* dans le cadre de programmes de bien-être social financés par l'État ou de certains autres lois ou programmes fédéraux ou provinciaux désignés. Feraient partie de cette dernière catégorie les services de santé fournis aux membres des Forces armées, à la GRC et aux détenus des pénitenciers, ainsi que les services de santé payés dans le cadre des régimes provinciaux d'indemnisation des accidents de travail.

Les hôpitaux privés et les professionnels de la santé opérant à titre privé seraient donc exonérés de taxe sur la prestation de services assurés ou financés autrement par l'État, mais ils seraient taxables sur les sommes reçues au titre de services non assurés par des régimes publics.

L'exonération des services de santé s'étendrait aux marchandises fournies dans le cadre de la prestation des services exonérés. Par exemple, les médicaments administrés dans un hôpital font partie intégrante de la prestation des services de santé offerts par ce dernier; à ce titre, ils seraient exonérés.

10.5 Exonération des services d'enseignement

La plupart des services d'enseignement offerts par des établissements d'enseignement sans but lucratif seraient exonérés de la taxe, dans le cadre de l'exemption générale consentie en faveur des organismes gouvernementaux, de charité et sans but lucratif. Cependant, pour plus de certitude, on établirait une exonération générale en faveur de la prestation de services d'enseignement par ces organismes. Ainsi, on mentionnerait expressément la prestation de services d'enseignement aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire ainsi que les cours aux adultes et les maternelles.

Les établissements et les organismes d'enseignement sans but lucratif seraient toutefois taxables sur les fournitures telles les ventes des librairies, des débits de boissons et des cafétérias.

10.6 Fournitures à soi-même

Dans un système de taxe de vente multi-stades, les personnes exonérées ne pourraient réclamer de CTI au titre de leurs achats. Dans certains cas, cela pourrait inciter ces personnes exonérées à se fournir à elles-mêmes certains biens et services qu'elles se procureraient autrement auprès de fournisseurs taxables de l'extérieur. Par exemple, la taxe sur le coût de la construction de routes par un entrepreneur indépendant pourrait être suffisamment importante pour inciter une municipalité à effectuer elle-même ces travaux. En utilisant ses propres employés et équipement, la municipalité pourrait échapper à la taxe sur la valeur ajoutée par un entrepreneur indépendant.

Bien que toute taxe de vente multi-stades comportant des exonérations encourage implicitement les fournitures à soi-même, il est légitime de veiller à ce que ces incitations ne soient pas trop importantes. Il faudrait donc prévoir des dispositions afin de taxer certains biens et services lorsque des entités exonérées se les fournissent à elles-mêmes. Une règle globale sur les fournitures à soi-même serait toutefois lourde sur le plan administratif. Aussi prévoit-on que la gamme des biens et services éventuellement assujettis à une règle de ce genre soit relativement limitée. Ces biens et services seraient déterminés lors des consultations tenues avec le monde des affaires et le secteur sans but lucratif.

10.7 Facturation de fournitures exonérées

Dans le cadre d'une TBS fédérale, les organismes de charité et sans but lucratif seraient tenus d'indiquer explicitement à leurs acheteurs commerciaux que certaines fournitures sont exonérées. Autrement, les assujettis qui achètent des biens ou services à un organisme de charité ou sans but lucratif supposeraient que les fournitures sont taxables et qu'ils ont droit à un CTI à ce titre. Par conséquent, si des organismes de ce genre réalisaient des ventes appréciables à des assujettis commerciaux, la facture devrait indiquer le statut d'exonération de la vente.

Section 11: Immeubles

11.1 Principes de base

La taxe de vente multi-stades s'appliquera à la vente ou à la location d'immeubles – terrains et bâtiments – à usage commercial ainsi qu'à la vente de logements neufs. Cependant, les locations résidentielles et la revente de logements non neufs seront exonérées, à moins que la revente n'ait lieu dans le cadre d'une entreprise qui consiste à acheter, à rénover et à revendre des logements non neufs.

L'application de la taxe aux immeubles suivra des règles parallèles à celles qui portent sur la vente ou la location d'autres biens et services. Les promoteurs et les entreprises de construction paieront donc la taxe sur les revenus tirés de la vente de terrains et de travaux de construction, et pourront réclamer des CTI au titre des achats taxés correspondants d'équipement, de matériaux et de services. De même, les propriétaires d'immeubles de bureaux paieront la taxe sur les loyers reçus et réclameront des CTI au titre des biens et services taxés qu'ils achètent. Les achats d'immeubles et les loyers versés par une entreprise constitueront généralement des achats taxés, donnant ainsi droit à un crédit pour l'entreprise dans le calcul de la taxe à payer.

Les règles spéciales qui établissent les exonérations prévues en faveur des locations résidentielles et des ventes de logements non neufs sont décrites ci-après, de même que d'autres règles relatives aux transactions immobilières.

11.2 Fournitures exonérées

La taxe ne s'appliquera pas aux locations résidentielles à long terme et à la plupart des ventes de logements non neufs. Les ventes d'autres immeubles à usage personnel faites par des particuliers seront également exonérées. De plus, comme l'indique l'approche de la taxation des organismes gouvernementaux, de charité et sans but lucratif décrite à la section précédente, toutes les locations et la plupart des ventes immobilières de ce secteur seraient exonérées.

La définition d'un logement comprendra les maisons et immeubles d'appartements occupés par le propriétaire, de même que le terrain connexe. Dans le cas d'un logement occupé par le propriétaire, la résidence sera considérée en totalité comme un logement, si elle est utilisée principalement à cette fin. Par conséquent, même si la résidence comprend une pièce servant de bureau à un assujetti travaillant pour son compte, toute la maison serait admissible à l'exonération.

La définition d'un logement ne comprendra pas les hôtels, motels ou établissements du même genre qui offrent la totalité ou la quasi-totalité de leur capacité de logement pour une courte durée – pour des périodes inférieures à 60 jours.

a) Fournitures exonérées – loyers résidentiels

Toutes les locations de 30 jours ou plus dans un immeuble résidentiel seront exonérées. Ainsi, la plupart des locations d'appartements et de maisons échapperont à la taxe. En conséquence, les propriétaires de résidences ne pourront récupérer la taxe payée sur l'achat, la réparation ou l'amélioration de logements.

Par contre, toutes les sommes reçues ou à recevoir au titre des locations de chambres dans la plupart des hôtels et motels seront taxables. Les propriétaires d'hôtels ou de motels pourront récupérer la taxe payée sur les frais d'intrants taxés, y compris l'achat des bâtiments, dans le calcul de la taxe à payer.

Cette méthode réduira le nombre de cas dans lesquels les assujettis doivent répartir le crédit de taxe au titre du coût des intrants, parce qu'ils reçoivent à la fois des loyers taxables et exonérés. Une répartition pourrait rester nécessaire dans certains cas – par exemple, si une partie d'un bâtiment sert manifestement d'hôtel, tandis qu'une autre partie est consacrée à des locations d'appartement de longue durée. Dans ces cas, l'assujetti traitera le bâtiment comme deux éléments distincts (l'un constituant l'immeuble d'appartements et l'autre un hôtel) et répartira le coût des intrants en conséquence. Une répartition sera également nécessaire lorsqu'un propriétaire reçoit une proportion appréciable de loyers de courte durée dans un immeuble d'appartements.

La prestation de services accessoires comme des services de nettoyage, de chauffage et d'électricité (mais non les repas) dans le cadre des frais facturés pour le loyer sera également exonérée si le loyer l'est.

b) Fournitures exonérées – ventes de logements non neufs

La vente d'un logement non neuf, comme un immeuble d'appartements, sera exonérée à moins que l'assujetti n'ait réclamé auparavant un CTI au titre d'une partie quelconque du prix d'acquisition ou d'une amélioration majeure du logement. Par exemple, un CTI pourrait avoir été réclamé par le propriétaire d'un immeuble d'appartements qui comprend une partie appréciable de locations de courte durée. Lorsqu'un tel crédit aura été réclamé, le produit de la revente du bâtiment sera assujetti à la taxe.

Les reventes de logements occupés par le propriétaire seront elles aussi généralement exonérées. Comme aucun CTI ne sera admis à l'égard des immeubles servant principalement à l'usage personnel et au profit de l'assujetti, un crédit ne pourra être réclamé à l'égard d'une partie quelconque du coût d'un logement occupé par son propriétaire, même si une partie du logement est utilisée à des fins commerciales. Par conséquent, les reventes de logements présentant cette caractéristique seront entièrement exonérées.

Cependant, comme indiqué précédemment, un bâtiment occupé par son propriétaire ne sera entièrement considéré comme un logement que s'il sert principalement de logement. Ainsi, lorsqu'un bâtiment occupé par le propriétaire sert principalement à une activité taxable, la partie utilisée à cette fin ne sera pas admissible comme logement. Dans ce cas, l'assujetti pourra réclamer un CTI à l'égard de la partie non résidentielle du bâtiment qui sert à des fins commerciales et, au moment de la revente, cette partie sera taxable. La revente de la partie résidentielle du bâtiment sera exonérée.

La revente d'un logement non neuf dans le cadre d'une entreprise qui consiste à acheter, à rénover et à revendre des bâtiments de ce genre sera également taxable. Dans ce cas, l'assujetti pourra, dans le cadre des règles normales, récupérer la taxe payée éventuellement sur les intrants taxés qui ont été achetés pour servir dans le cadre de rénovation de l'entreprise. De plus, il pourra demander un CTI fictif au titre de l'achat du logement à être rénové, même si aucune taxe n'a été payée sur cet achat. Grâce à cette règle, l'assujetti qui exploite une entreprise de rénovation et de revente de résidences ne sera taxable que sur la valeur ajoutée aux résidences rénovées. La revente de maisons ayant subi des rénovations importantes et la vente de logements neufs seront ainsi placées sur un pied d'égalité.

c) Fournitures exonérées – immeubles à usage personnel

La vente par un particulier d'immeubles à usage personnel sera également exonérée. Les immeubles à usage personnel sont les immeubles appartenant à un assujetti, qui servent principalement à l'usage personnel et au profit de ce dernier ou à une ou plusieurs personnes liées. Cela comprendrait, par exemple, les résidences secondaires et les fermes d'agrément exploitées par l'assujetti.

Les immeubles à usage personnel ne comprendront cependant pas la partie de ces immeubles qui est subdivisée en vue d'une vente. Ils ne comprendront pas non plus les immeubles à l'égard desquels un assujetti a réclamé un CTI.

d) Fournitures exonérées – ventes et locations d'immeubles réalisées par des organismes gouvernementaux, de charité et sans but lucratif

Dans le cadre de l'approche de la taxation des organismes gouvernementaux, de charité et sans but lucratif exposée à la section 10, toutes les locations d'immeubles dans ce secteur seront exonérées.

De plus, toutes les ventes d'immeubles faites par ces organismes seraient exonérées, sauf les ventes de terrains à des particuliers dans un but de construction résidentielle ou pour un autre usage personnel.

11.3 Autres règles générales

Les règles supplémentaires exposées ci-après seront mises en oeuvre dans le cadre de l'application de la taxe de vente aux immeubles.

a) Fournitures au Canada

Une règle fondamentale veut que la taxe s'applique uniquement aux fournitures taxables faites au Canada. Dans le cas des ventes ou des locations d'immeubles, la transaction sera considérée comme faite au Canada uniquement si l'immeuble est situé au Canada.

b) Définition d'un immeuble

Les immeubles seront définis de façon très large, de manière à comprendre les droits de tenure à bail et les autres intérêts du même genre dans les immeubles. Cependant, les droits détenus en garantie sur un immeuble aux termes d'une hypothèque ou d'une autre obligation du même genre ne seront pas considérés comme des immeubles.

c) Date de comptabilisation des sommes à recevoir

La taxe due par une entreprise pour une période de taxation donnée sera déterminée en fonction des sommes reçues ou à recevoir par l'entreprise au cours de la période en question. Dans le cas d'une vente d'immeubles, la date à laquelle les sommes seraient à recevoir sera généralement la date du transfert de propriété («clôture»), la date de prise de possession ou la date à laquelle une somme devient payable au vendeur aux termes d'un accord écrit de vente, la première de ces dates étant retenue. Lorsqu'un immeuble est loué à bail, la date à laquelle le paiement est exigible en vertu du bail sera la date à laquelle une somme devient recevable.

d) Obligation d'attestation

Dans le calcul de la taxe à payer, les entreprises ne pourront demander un CTI qu'au titre des achats de biens et de services sur lesquels la taxe a été payée par le vendeur. Comme certaines ventes de terrains et de bâtiments ne seront pas assujetties à la taxe, il faudra les distinguer des ventes taxables d'immeubles. Pour faciliter cela dans le cadre d'une TBS fédérale, les acheteurs pourront réclamer un CTI à l'égard du prix d'achat de terrains et de bâtiments uniquement lorsque les vendeurs certifient qu'ils sont taxables sur la vente et qu'ils ont payé la taxe. L'exigence d'attestation s'appliquerait à toutes les ventes d'immeubles. Cette règle faciliterait le calcul de la taxe due en assurant que les entreprises sont informées du statut des immeubles qu'elles acquièrent.

e) Autres règles

- Lorsqu'un immeuble est vendu dans le cadre d'une opération taxable, un CTI sera permis lors de la vente, au titre des crédits de taxe non réclamés précédemment. Tout crédit de taxe non réclamé à l'égard des frais

d'amélioration engagés après la date d'entrée en vigueur ouvrira également droit à crédit lorsque l'immeuble sera vendu dans le cadre d'une transaction taxable.

- Une règle sur les fournitures à soi-même s'appliquera dans les cas où un promoteur construit un bâtiment résidentiel qu'il loue ensuite. Le promoteur sera traité comme si le bâtiment avait été vendu à sa juste valeur marchande, lorsqu'il est mis en location. Grâce à cette règle, le promoteur sera soumis au même régime qu'un propriétaire qui achète un bâtiment neuf afin de le louer, opération qui serait taxable. La revente ultérieure du bâtiment ne sera pas taxée, puisque l'immeuble sera considéré comme un logement non neuf.

- Les règles générales sur le changement d'usage et la répartition s'appliqueront aux immeubles.

11.4 Exemples

Les exemples qui suivent illustrent l'application des règles aux immeubles.

1. Le particulier A achète une maison neuve au promoteur X après l'entrée en vigueur de la taxe. Peu après avoir emménagé, A est muté et doit vendre sa maison.

   La taxe s'appliquera à la vente de la maison neuve par le promoteur X. A ne pourra réclamer de CTI au titre du prix d'achat. La revente de la maison par A ne sera pas assujettie à la taxe.

2. Même chose que dans l'exemple 1, sauf que A, en apprenant qu'il est muté, loue sa maison à B.

   Le revenu de location sera exonéré. Aucune taxe ne sera payable au titre des règles sur le changement d'utilisation, la maison étant admissible comme logement non neuf.

3. Même chose que dans l'exemple 1, sauf que A est un travailleur indépendant qui utilise l'une des pièces de la maison comme bureau. La maison reste utilisée principalement comme logement.

   Étant donné que le bâtiment sert principalement de logement, il est entièrement admissible à ce titre. De plus, comme le logement sert principalement à des fins personnelles, A ne pourra récupérer la taxe relative au prix d'achat ou les améliorations apportées au bâtiment. Par conséquent, la revente de tout le logement non neuf par A sera exonérée.

4. Même chose que dans l'exemple 1, sauf que A utilise une forte proportion du bâtiment, par exemple 60 pour cent, pour exploiter une entreprise et se sert du reste comme logement.

   Seulement 40 pour cent du bâtiment sera admissible comme logement. Dans le calcul de la taxe, A devra séparer la partie du bâtiment qui sert

à des fins commerciales et la partie résidentielle. La vente de la partie résidentielle sera exonérée à condition que A, dans le calcul de la taxe exigible, n'ait pas réclamé de CTI à l'égard de cette partie du bâtiment. La vente de la partie commerciale du bâtiment sera taxable. Si A n'a pas réclamé de CTI au titre de la taxe payée sur cette partie du bâtiment lors de son acquisition, il aurait droit à un crédit au moment de la vente. Le terrain afférent au bâtiment devrait être réparti entre les deux éléments de ce dernier.

5. Le propriétaire X achète trois bâtiments qu'il se propose d'exploiter comme suit: le bâtiment A sous forme d'appartements loués pour une longue durée; le bâtiment B sous forme d'appartements loués en partie pour une courte durée et en partie à long terme; et le bâtiment C sous forme d'hôtel ne comportant que des locations de courte durée.

   Aucun CTI ne sera permis à l'égard du bâtiment A, et tous les loyers résidentiels seront exonérés dans ce cas. La revente du bâtiment A sera elle aussi exonérée.

   Dans le cas du bâtiment B, les locations résidentielles de 30 jours ou plus seront exonérées. Un CTI pourrait être réclamé au moment de l'achat à l'égard d'une partie du prix d'acquisition du bâtiment, en fonction de l'utilisation taxable prévue, mais, si le propriétaire choisissait cette option,

   a) la vente ultérieure du bâtiment serait taxable et le propriétaire pourrait alors réclamer un CTI au titre de la taxe payée à l'égard du prix d'achat ou des améliorations, dans la mesure où aucune réclamation n'a été faite auparavant à ce titre; et

   b) les règles sur le changement d'utilisation pourraient entraîner une obligation fiscale si la répartition des usages taxables et exonérés était modifiée.

   Si le propriétaire ne réclame aucun CTI au titre d'une partie du prix d'achat du bâtiment B ou du coût des améliorations dans le calcul de son crédit de taxe, la revente du bâtiment B serait exonérée.

   La taxe payée sur le prix d'achat du bâtiment C ouvrira droit à crédit. Toutes les locations faites dans ce bâtiment seront taxables, et sa revente le sera elle aussi.

6. A achète un terrain à des fins spéculatives et le revend ensuite. Le terrain n'est pas un bien à usage personnel.

   La revente sera taxable. Un CTI pourrait être réclamé au moment de la vente au titre de la taxe payée lors de l'achat du terrain et des frais d'amélioration, à condition que le crédit de taxe n'ait pas été demandé auparavant.

Section 12: Services financiers

12.1 Principes de base

Nombre d'entreprises effectuent des transactions financières – émission de chèques ou de billets, vente d'actions, emprunt ou prêt de fonds ou achat d'obligations ou d'actions. Cependant, les opérations financières de la plupart des entreprises ne sont qu'accessoires à leurs activités principales, qui consistent à fournir d'autres services ou biens, ou ont un caractère de placement.

Dans un système de taxe de vente multi-stades, seules les institutions financières seront assujetties à la taxe sur la prestation de services financiers. Ainsi, les assujettis autres que les institutions financières ne paieront pas de taxe sur les intérêts ou dividendes reçus, ou sur les gains réalisés sur des valeurs. Inversement, ils ne pourront réclamer de CTI à l'égard des intérêts ou dividendes payés, des pertes sur des valeurs ou des autres coûts relatifs à ces derniers.

Les services financiers fournis par les institutions financières sont analogues aux services assurés par les autres secteurs de l'économie. Ils nécessitent le recours à des ressources humaines et à des capitaux et sont facturés aux usagers de diverses manières. Ils comprennent les services d'intermédiation fournis par une banque lorsqu'elle fait le lien entre les emprunteurs et les prêteurs, ou encore les services fournis par un courtier en valeurs mobilières lorsqu'il aide ses clients à acheter et à vendre des titres. Cependant, dans le cas des entreprises non financières, les transactions sur des valeurs représentent leurs activités d'épargne et de placement plutôt qu'une intermédiation financière. Étant donné qu'une taxe de vente multi-stades est une taxe sur la consommation et non sur l'épargne, ces activités financières et de placement des entreprises non financières ne devraient pas être taxées.

L'application de ces règles nécessitera un certain nombre de définitions, notamment celles d'un «service financier», d'une «valeur» et d'une «institution financière». Ces termes sont étudiés ci-après, de même que d'autres aspects des règles applicables aux activités financières des entreprises non financières. La taxation des activités financières des institutions financières fait l'objet de la section suivante.

12.2 Définitions

a) Services financiers

La définition des services financiers englobera toutes les formes d'activités relatives à des valeurs, notamment le paiement, le prêt, l'avance, l'emprunt, le

dépôt ou la réception d'argent et l'émission, la vente, l'achat, la réception, le paiement, la perception ou le transfert d'une valeur. Seront également inclus la souscription d'une valeur et le prêt ou l'emprunt de biens.

b) Valeurs

La définition des valeurs comprendra des éléments tels que le numéraire, toutes les formes d'endettement, les actions de capital-actions, les polices d'assurance ou de réassurance, les chèques ou lettres de crédit ainsi que les options, contrats à terme ou garanties y afférentes. Cette définition sera extrêmement large, de façon à ce que les entreprises non financières soient exonérées des taxes sur toutes leurs activités financières.

c) Institutions financières

Seront comprises dans la définition des institutions financières les personnes dont l'activité principale consiste à prêter de l'argent ou à accepter des dépôts inscrits à leur passif, telles les banques, sociétés de fiducie, caisses de crédit, et sociétés de prêts et de financement. La définition englobera aussi les négociants ou courtiers en valeurs mobilières et les assureurs. Pour que la plupart des sociétés de portefeuille faisant partie d'un groupe d'entreprises ne soient pas considérées comme des institutions financières aux fins de la taxe de vente multi-stades, les institutions financières ne comprendront que les entités dont l'activité principale consiste à fournir des services financiers principalement à des personnes avec lesquelles elles traitent sans lien de dépendance. Une entreprise de capital de risque ne sera pas non plus considérée comme une institution financière. Un intermédiaire financier, comme une fiducie de fonds mutuels, sera exclu des règles applicables aux institutions financières s'il n'a pas d'employés (on trouvera à la section 13.8 un exposé plus approfondi consacré aux intermédiaires financiers).

Enfin, les régimes de revenu différé, comme les régimes enregistrés de pensions, ne seront pas considérés comme des institutions financières, bien qu'ils soient taxables sur les activités non financières, par exemple les ventes et locations d'immeubles commerciaux. Cette catégorie comprendra les sociétés de gestion de pension et toute fiducie régies par:

- un fonds ou un régime enregistré de pensions;
- un régime de participation des employés aux bénéfices;
- un régime de participation différée aux bénéfices;
- un régime enregistré de prestations complémentaires de chômage;
- un régime enregistré d'épargne-retraite;
- un régime enregistré d'épargne-études;
- un fonds enregistré de revenu de retraite;

- un régime de prestations aux employés; ou
- une fiducie d'employés,

selon les définitions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

12.3 Activités financières d'entreprises non financières

a) Dispositions de paiement différé

Comme il vient d'être indiqué, une entreprise non financière ne sera pas taxable sur les intérêts reçus. De même, les frais d'intérêt ne donneront pas droit à un CTI, dans le cas des entreprises non financières. Ainsi, les intérêts et autres frais de financement des contrats de vente conditionnelle et des contrats prévoyant le paiement différé du prix de vente ne seront pas taxables pour le vendeur lorsqu'ils sont facturés à part à l'acheteur ou indiqués séparément sur le bordereau de vente ou la facture. Inversement, ces frais ne permettront pas à l'acheteur de réclamer un CTI dans ce cas.

Cependant, lorsque les intérêts ou frais de financement, au lieu d'être facturés séparément, sont incorporés au prix de vente d'un autre bien ou service fourni par l'assujetti, celui-ci devra payer la taxe sur le prix de vente total, de la façon normale. Inversement, le client de l'assujetti, s'il est lui-même assujetti, aura droit à un CTI à l'égard du prix de vente total, si les intérêts ou frais de financement ne sont pas indiqués expressément comme tels.

b) Commissions des agents d'assurance

Du point de vue d'un agent d'assurance, la prise de dispositions pour l'achat ou la vente d'un instrument financier ne sera pas considérée comme un service financier. Aussi, ces assujettis seront-ils taxables sur les commissions reçues ou à recevoir au titre de ces services, dans le cadre des règles générales.

c) Paiements de services financiers

Les sommes payées ou payables par un assujetti qui n'est pas une institution financière au titre de services financiers fournis par une institution financière ne permettront pas à l'assujetti de réclamer un CTI. La seule exception à cette règle sera constituée par les primes d'assurance générale (voir la rubrique 12.3f) ci-après).

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles un CTI ne devrait pas être permis à l'égard des intérêts et autres frais de financement du même genre qui sont facturés à un assujetti autre qu'une institution financière.

En premier lieu, une institution financière ne sera taxée que sur sa marge nette. Comme il est indiqué à la section 13, la marge financière nette représente les revenus d'intérêts et autres produits de services financiers, diminués des frais d'intérêts, et des autres décaissements et dépenses déductibles à caractère financier. Ainsi, la marge nette d'une institution financière représente, dans la plupart des cas, une proportion très faible de l'intérêt qu'elle facture à ses clients. Le reste correspond au rendement non taxé de l'épargne des déposants et la prime de risque relativement aux prêts douteux. Il ne conviendrait pas de permettre à des emprunteurs commerciaux de réclamer un CTI à l'égard des intérêts bruts et autres frais de financement de même nature, puisqu'une faible proportion de ces frais aurait supporté la taxe.

En deuxième lieu, les services d'intermédiation financière fournis par une institution financière consistent par nature à rapprocher les emprunteurs et les prêteurs. Ces derniers offrent des fonds qui sont ensuite mis à la disposition des emprunteurs par une institution financière. Le service fourni par cette dernière – l'intermédiation – est offert à la fois aux emprunteurs et aux prêteurs, et non pas aux emprunteurs seulement. Par conséquent, il ne convient pas d'accorder uniquement aux emprunteurs un CTI complet au titre de la taxe payée par l'institution financière, puisque cette taxe se répercute à la fois sur les emprunteurs et les prêteurs. Accorder un crédit soit aux emprunteurs, soit aux prêteurs, entraînerait une surcompensation pour certains ou une sous-compensation pour d'autres du fait que la valeur relative des services fournis à chacun varie dans le temps, selon les transactions et d'après la conjoncture du marché.

En troisième lieu, il est impossible de calculer la marge taxable d'une institution financière pour chaque opération. La marge varie en fonction des fluctuations de taux, de la nature des emprunteurs et des prêteurs ainsi que de la conjoncture du marché. En conséquence, il serait extrêmement difficile d'accorder un crédit approprié à un client commercial au titre d'opérations financières particulières.

En quatrième lieu, il ne serait pas de mise d'accorder un crédit si les fonds servaient à d'autres fins qu'à une activité taxable. La vérification de l'usage réel des fonds serait une tâche complexe, et toute règle arbitraire ne permettrait pas d'accorder un crédit approprié dans tous les cas.

Enfin, toute application en cascade de la taxe résultant de la perte d'un crédit ne devrait pas entraîner de distorsions économiques appréciables. Par exemple, si l'on suppose une marge financière de 2 points et une taxe au taux de 8 pour cent sur cette marge, sur un prêt de $30,000 remboursé en une seule fois à la fin d'une année, la taxe serait de $48. À supposer que les services d'intermédiation financière soient de valeur égale pour les déposants et les emprunteurs, les $48 de taxe représenteraient $24 de taxation sur les services fournis à chacun.

Par conséquent, aucun CTI ne sera permis à l'égard des intérêts payés sur les fonds empruntés par une entreprise non financière pour servir dans ses activités commerciales. Cette restriction s'appliquera aussi aux honoraires, frais et commissions s'apparentant à des intérêts.

Les frais et les commissions de courtage payés par une entreprise non financière au titre de l'achat ou de la vente de valeurs ne seront pas compris non plus dans le calcul du CTI de l'entreprise, cela du fait que, d'une part, les gains et les pertes réalisés à l'achat ou à la vente de valeurs seront exonérés (de sorte que la taxe payée sur des intrants devant servir à une activité exonérée ne devrait pas ouvrir droit à un crédit) et que, d'autre part, la taxe ne serait pas identifiable dans un grand nombre de ces transactions (par exemple dans le cas de la souscription de titres).

d) Honoraires de services financiers versés à des non-résidents

Pour que les institutions financières canadiennes ne soient pas désavantagées par rapport à la concurrence, les honoraires et commissions payés à une entreprise de placement non résidante qui n'est pas assujettie, au titre de l'achat ou de la vente de valeurs inscrites à une cote publique, seront assujettis à la taxe. Comme dans le cas des autres importations de services, étudiées à la section 7, la taxe sera prélevée sur l'importateur du service, selon un principe d'autocotisation. Ainsi, si un fonds de pension achète des titres cotés à un courtier non résidant auquel il verse des honoraires ou commissions, le fonds de pension devra payer la taxe sur ces honoraires ou commissions. Lorsqu'aucun honoraire ou commission explicite n'est facturé, la taxe sera calculée d'après un barème prescrit afin de déterminer l'assiette de la taxe de vente appropriée. Le gouvernement discutera de la nature de cette règle avec des représentants des milieux de placement afin d'obtenir des résultats appropriés.

e) Services non financiers fournis par des institutions financières

À l'exception de l'assurance générale, aucun CTI ne sera permis à l'égard des services financiers fournis par une institution financière à des assujettis autres que des institutions financières. Cependant, lorsqu'une institution financière facture expressément des services non financiers comme des services de garde, de fiducie ou de fourniture de chèques, les assujettis pourront réclamer un CTI à l'égard de ces frais.

f) Primes d'assurance générale

Les clients commerciaux pourront réclamer un CTI au titre des primes d'assurance générale. La chose sera possible en raison du mode de prestation de ce service financier. La prime donnera entièrement droit à un crédit à titre d'intrants taxés du client commercial, et elle sera entièrement taxable pour l'assureur. En cas de sinistre, le processus sera inversé: l'assureur réclamera un crédit au titre des

indemnités versées, et le client commercial paiera la taxe sur l'indemnité reçue. Si cette dernière est versée à un tiers (par exemple un garage) pour la réparation des dommages, le tiers paiera la taxe sur la somme reçue.

Cette règle s'appliquera par exemple aux cas suivants:

- le produit d'une assurance sur le vol de biens d'entreprise appartenant à un assujetti;
- le produit d'une assurance contre l'incendie ou d'autres dommages à un bien commercial d'un assujetti;
- le produit d'une police d'assurance contre l'interruption des activités.

Si le produit de l'assurance sert à payer un intrant commercial taxé, un CTI pourra être réclamé au titre de la somme payée, de la façon normale. Ainsi, la compensation du produit de l'assurance par les dépenses engagées pour remplacer les biens perdus ou endommagés se traduira généralement par un assujettissement nul à la taxe, en termes nets, dans le cas d'une demande d'indemnité.

g) Crédit-bail

La location à bail de biens meubles ou immeubles ne sera pas considérée comme un service financier. Tous les contrats de crédit-bail seront considérés comme des baux d'exploitation, les loyers étant taxables pour le locateur et donnant droit entièrement à un crédit pour le locataire, si le bien est utilisé dans une activité taxable. Cela assurera un régime neutre à l'égard des achats et des locations de biens, tous les coûts d'achat et de location donnant droit à un CTI complet.

h) Options

Les options de fourniture de biens, de services ou de valeurs seront généralement considérées comme des valeurs. Par conséquent, les opérations sur options constitueront généralement des activités exonérées pour les entreprises non financières.

La seule exception à cette règle se produira lorsqu'un vendeur donne l'option d'acheter des biens ou des services non financiers qu'il fournit dans le cadre d'une activité taxable. Dans ce cas, le vendeur sera taxable sur la somme reçue en contrepartie de l'octroi de l'option, à condition que les biens et services visés par cette dernière soient livrés par le vendeur. Cette somme sera taxable au moment de la livraison. L'acheteur des biens et services pourra réclamer un CTI à l'égard de toute somme versée pour les biens ou services dans la mesure où ces derniers doivent servir à une activité taxable. L'acheteur pourra réclamer un CTI au titre des sommes versées au vendeur pour l'obtention de l'option. Toute somme versée pour l'acquisition de l'option à une personne autre que le vendeur ne donnerait pas droit à un CTI.

Section 13: Institutions financières

13.1 Introduction

Les institutions financières fournissent des services sous diverses formes aux entreprises et aux particuliers qui forment leur clientèle. Elles peuvent, par exemple, fournir des capitaux empruntés ou des capitaux propres et prêter de l'argent, fonctions qu'on appelle généralement intermédiation financière. Elles peuvent aussi acheter ou vendre des actions ou des titres de créance, ou souscrire des titres de ce genre, fonctions souvent appelées intermédiation sur le marché. La protection contre les risques peut être fournie par une mise en commun des primes d'assurance dans un fonds. La valeur des services d'intermédiation fournis par les institutions financières à leurs clients dans le cadre de leurs transactions sur des fonds ou d'autres valeurs ajoute une certaine valeur à l'économie, de sorte que la consommation intérieure de ces services devrait être taxée.

Les frais facturés pour ces services financiers sont parfois explicites. Par exemple, un courtier peut facturer des frais pour vendre une nouvelle émission d'actions; les frais mesurent alors la valeur des services de courtage. Le plus souvent, toutefois, la valeur du service est contenue implicitement dans la marge de l'institution financière, c'est-à-dire la différence entre le rendement qu'elle obtient sur les fonds mis à la disposition de ses clients et le coût des fonds qu'elle se procure. Par conséquent, la valeur du service qu'une banque offre à ses emprunteurs et à ses déposants est représentée par l'écart entre les intérêts facturés aux emprunteurs et le coût des fonds fournis par ses déposants ou de ses fonds propres.

La seule façon pratique de taxer une institution financière est d'appliquer la taxe aux flux financiers **nets** d'une institution financière. Cette partie de la valeur ajoutée par une institution financière sera calculée périodiquement d'après les revenus et frais financiers de l'institution pour la période considérée. Cette somme sera ensuite combinée aux revenus taxables et aux intrants taxés des opérations non financières de l'institution en vertu des règles générales. Cette méthode d'application de la taxe aux activités financières des institutions financières sera la même, peu importe que la taxe multi-stades s'accompagne ou non d'une exigence de facturation.

Les institutions financières suivantes seront assujetties à la taxe à l'égard de leurs services financiers:

1) les banques, caisses de crédit ou caisses populaires, sociétés de fiducie, sociétés de prêts et sociétés de financement;

2) les négociants et courtiers en valeurs mobilières;

3) les assureurs-vie et les assureurs généraux;

4) toute personne dont l'activité principale est le prêt d'argent, l'acceptation de dépôts inscrits à son passif ou l'achat ou la vente de titres de créance; et

5) les intermédiaires financiers, comme les sociétés de fonds communs de placement, les fiducies de fonds communs de placement, les fiducies de fonds mis en commun et les fonds réservés, lorsqu'ils ont engagé des dépenses salariales.

Comme l'indique la section 12, la définition de certaines institutions financières dépendrait d'un critère relatif à l'activité principale. Les sociétés de portefeuille, les sociétés de capital de risque et les fonds de pensions ne seront généralement pas considérés comme des institutions financières.

13.2 Notions générales

a) Assiette de la taxe de vente pour une institution financière

Les règles générales décrites dans les pages précédentes pour le calcul de la taxe de vente exigible d'une entreprise non financière s'appliqueront aux ventes et aux intrants non financiers d'une institution financière. Par exemple, les revenus tirés par une institution financière de la fourniture de chèques ou de la location d'immeubles commerciaux seront taxables dans le cadre des règles générales. De même, des CTI seront permis au titre des sommes payées pour des fournitures taxables acquises au Canada, comme de la papeterie, du matériel ou des bâtiments.

Des règles spéciales seront toutefois nécessaires pour inclure dans l'assiette de la taxe la marge réalisée par une institution financière sur ses services financiers, de même que sur les frais facturés explicitement à ce titre. Avant de décrire plus à fond les règles en question, il convient d'expliquer les notions générales qui ont présidé à leur conception.

L'objectif est d'inclure dans l'assiette de la taxe la valeur ajoutée dans la prestation de services financiers par une institution financière, selon les calculs de marge convenant à l'institution particulière considérée.

Les banques, les sociétés de fiducie et de prêts et les coopératives financières assument une fonction d'intermédiation financière entre les propriétaires, les déposants, les emprunteurs et les autres utilisateurs de fonds afin d'économiser sur les frais de transaction et de mettre en commun les risques de défaut des emprunteurs. Sous la forme la plus simple, la différence de 2 points entre, par exemple, des prêts à 10 pour cent et l'obtention de fonds à 8 pour cent mesure la valeur de ces services d'intermédiation. C'est cette marge des revenus financiers diminués des coûts financiers qui sera ajoutée à l'assiette de la taxe de vente pour une institution financière. Comme la marge comprend une prime au titre des risques de défaut, un crédit pour mauvaises créances sera permis.

Dans le cas des compagnies d'assurance qui offrent une protection financière contre les risques, les entrées de fonds sont représentées par les primes reçues et les sorties, par les indemnités versées. Lorsqu'une prime d'assurance contient un élément d'épargne, ces compagnies entreprennent aussi des activités analogues à celles des autres intermédiaires financiers. Elles placent l'épargne des assurés et des propriétaires et les font bénéficier des revenus de placements sous forme de réduction des primes, d'augmentation des valeurs de rachat ou de dividendes sur polices. Les revenus de placements servent également à financer en partie le coût de l'indemnisation des sinistres. Par conséquent, la marge d'une compagnie d'assurance sera constituée essentiellement par les primes augmentées des revenus de placements et diminuées des indemnités, des dividendes sur polices et de la hausse des réserves sur polices.

Aucun calcul de marge ne sera nécessaire lorsqu'une commission est facturée explicitement par un courtier en valeurs au titre de ses services. Cependant, lorsque le courtier agit à titre de commettant dans l'achat et la vente de titres, la marge sera représentée par le bénéfice réalisé à la vente des titres, diminué des coûts de financement de ces opérations. En outre, un courtier en valeurs mobilières peut jouer un rôle d'intermédiaire financier dans l'obtention et le prêt de fonds, à l'instar d'une banque ou d'une société de fiducie.

Les sociétés de fonds communs de placement, les fiducies de fonds communs de placement et les autres intermédiaires financiers fournissent des services financiers d'un genre différent – la gestion de portefeuille de placements, dont les résultats sont transférés à des groupes d'investisseurs particuliers. Lorsque le portefeuille est géré par une autre entité, moyennant des honoraires ou frais, et que le portefeuille se compose exclusivement de valeurs, aucune valeur n'est ajoutée au portefeuille lui-même, de sorte que la taxe sera payable par l'entité de gestion uniquement sur les frais ou honoraires facturés. Dans les autres cas, lorsque l'intermédiaire a des employés salariés ou détient des placements non financiers, immobiliers par exemple, ce dernier ajoute une valeur qui sera incorporée à l'assiette de la taxe de vente.

b) Rajustement du coût du capital financier

L'épargne et les placements ne feront pas partie de l'assiette d'une taxe de vente d'application générale. Pour toute personne autre qu'une institution financière, on obtiendra ce résultat en accordant immédiatement un crédit total au titre de la taxe payée sur les avoirs non financiers utilisés dans une activité taxable et aussi en excluant de l'assiette de la taxe le rendement des placements en avoirs financiers, comme par exemple des obligations ou des actions. De même, lorsqu'une personne autre qu'une institution financière emprunte de l'argent ou se procure des fonds propres afin de les placer, aucun CTI ne sera permis à l'égard des frais d'intérêt payés sur les fonds empruntés ou des dividendes versés aux actionnaires.

Dans le cas d'une institution financière, cependant, les entrées et sorties de fonds doivent être incluses dans le calcul de la marge assujettie à la taxe. Dans le cadre

de ce processus, d'autres mesures seront prises pour éviter que cette marge ne soit pas exagérée.

Dans la mesure où une institution financière se finance par emprunts, une déduction au titre des frais d'intérêt assurera que la marge de l'institution financière sera déterminée convenablement. Si cette déduction n'était pas possible, l'institution financière serait taxée sur plus que sa marge et donc sur plus de sa valeur ajoutée.

Les institutions financières emploient cependant aussi des fonds propres dans la prestation de services financiers, par exemple les fonds obtenus grâce à l'émission d'actions, aux bénéfices non distribués ou aux autres sources de surplus. Si ces fonds propres servaient à acheter uniquement des avoirs non financiers et que tous ces derniers soient financés au moyen de capitaux propres, il n'y aurait aucun problème, car le CTI relatif aux avoirs non financiers serait réclamé immédiatement et en totalité, et le coût de ces fonds propres ne serait pas pris en compte dans la détermination de la marge d'une institution financière provenant de son activité financière. Cependant, un examen du bilan des institutions financières révèle des variations appréciables dans les sources et les emplois de fonds, à la fois dans une catégorie particulière d'institutions et entre ses différentes catégories. Les fonds propres peuvent servir à acquérir des avoirs financiers, et les fonds empruntés à acheter des avoirs non financiers. Aussi est-il indispensable de prendre des mesures supplémentaires pour assurer un traitement neutre des fonds empruntés et des fonds propres, dans le cadre d'une taxe de vente générale. On obtiendra cette neutralité en permettant de déduire non seulement les frais d'intérêt sur les fonds empruntés, mais aussi une déduction relative à l'utilisation des fonds propres dans les activités d'une institution financière (voir l'exposé consacré aux règles spéciales à la rubrique 13.7b) ci-après).

Comme le coût de tous les fonds employés par une institution financière sera donc déductible dans le calcul de la marge assujettie à la taxe, d'autres règles seront nécessaires pour qu'une institution financière ne soit pas avantagée par rapport à une entreprise non financière. Ces règles sont elles aussi étudiées en détail à la rubrique des règles spéciales, aux sous-sections 13.7c) à f).

c) Dimension internationale

La taxe de vente s'appliquera uniquement aux services financiers fournis par des institutions financières au Canada à des résidents. La notion de résidence a été étudiée à la section 5. De plus, à cette fin, lorsque des services financiers sont fournis à une succursale, la résidence sera déterminée par l'emplacement de la succursale plutôt que par le statut de résidence de la compagnie.

En raison de la dimension internationale de la finance et de l'assurance, des mesures spéciales sont nécessaires pour déterminer si un service est fourni à des résidents au Canada ainsi que pour définir la taxe y afférente. Lorsqu'une institution financière est active à la fois au Canada et à l'étranger, il faudra recourir à des formules pour séparer les services financiers intérieurs et étrangers,

du fait qu'il serait peu pratique d'énoncer des règles applicables à chaque transaction pour distinguer celles qui sont effectuées au Canada et hors du pays. Grâce à ces formules, on s'assurera que les services fournis à l'étranger sont détaxés, de la même façon que les exportations d'autres biens et services. De plus, des CTI pourront être réclamés au titre de la taxe payée par les institutions sur des achats non financiers au Canada, tels des achats de bâtiments, de matériel ou de fournitures de bureau, peu importe qu'ils se rapportent à des opérations intérieures ou étrangères, de sorte que la taxe sur ces achats sera entièrement éliminée.

d) Répartition entre les provinces

Si les provinces adhèrent à un régime de taxe nationale de vente multi-stades, il faudra étudier la façon d'appliquer la taxe nationale de vente aux institutions financières. Cela sera nécessaire du fait que l'assiette de la taxe de vente d'une institution financière comprendra la marge réalisée sur les services financiers; des règles spéciales devront être établies pour déterminer l'endroit où ces services sont consommés. Il s'agit d'une question à étudier plus à fond avec les provinces.

13.3 Règles d'application générale à toutes les institutions financières

La fourniture et l'achat de biens et de services non financiers par les institutions financières seront traités de la même manière que pour les entreprises non financières. Les frais ou commissions facturés explicitement par les institutions financières au titre de divers services, y compris les services de gestion de pensions, de fiducies et de placements, les services de transfert d'actions, les services fiduciaires relatifs aux obligations et les services d'administration de successions, de fiducies et d'agences, seront également compris dans l'assiette de la taxe de vente des institutions financières dans le cadre des règles applicables aux services non financiers. Les règles spéciales relatives aux institutions financières ajouteront à cette assiette la différence entre les recettes et les coûts de prestation de services financiers. Les recettes comprendront les frais et commissions reçus au titre de la prestation de services financiers.

Certaines règles générales peuvent s'appliquer à toutes les institutions financières afin de mesurer l'assiette de la taxe correspondante à leurs services financiers. Par exemple, les revenus d'intérêt et les dépenses seront calculés en comptabilité d'exercice. De même, un escompte ou une prime sur un titre de créance, des frais ou commissions relatifs à une valeur seront amortis de manière à produire une mesure exacte de la marge.

Certaines sommes reçues sous forme de frais et de commissions seront également incluses dans la marge au même titre que les intérêts, ces deux genres de revenus pouvant être interchangeables. Par exemple, il arrive qu'une institution financière facture des frais pour le service ou l'établissement d'un prêt au lieu de les combiner au taux d'intérêt débité, ou qu'elle accepte le paiement de frais au lieu de réviser en hausse le taux d'intérêt débité sur un prêt.

Comme les intérêts facturés par une institution financière comprennent une prime de risque qui ne devrait pas être assujettie à la taxe de vente, un CTI sera permis à l'égard des provisions pour créances douteuses. Les détails de cette disposition sont décrits plus loin (sous-section 13.7a)).

Sous réserve de l'amortissement des titres de créance et des provisions pour créances douteuses, un gain ou une perte sur une valeur sera inclus lorsqu'il est réalisé à la vente de cette dernière. Ce gain ou cette perte sera normalement calculé par comparaison du produit de la vente avec le coût ou le coût amorti. Lorsqu'une valeur est incluse dans le stock d'une institution financière, le gain ou la perte peut être calculé aux fins de la taxe de vente, moyennant un rajustement minime par rapport à la somme calculée pour les états financiers. Cependant, pour plus de simplicité et afin de permettre l'incorporation automatique des règles de roulement prévues dans la législation de l'impôt sur le revenu aux règles de la taxe de vente, le gain ou la perte sur une valeur qui constitue un bien en immobilisations aux fins de l'impôt sur le revenu sera le gain ou la perte en capital calculé aux fins de l'impôt sur le revenu, sans la diminution de moitié ni la déduction d'une réserve.

Les revenus de dividendes seront inclus lorsqu'ils sont reçus.

Outre une déduction au titre des intérêts sur les fonds empruntés, on défalquera le coût des fonds propres dans la détermination de la marge d'une institution financière. Cette défalcation pourra prendre la forme d'une déduction au titre des dividendes versés ou d'une déduction prescrite au titre des capitaux propres. Lorsqu'une institution financière achète des avoirs non financiers, un taux prescrit de rendement sur ces derniers sera inclus afin de compenser la déduction du coût des fonds et d'assurer un régime neutre entre les institutions financières et les entreprises non financières. Pour des raisons analogues, lorsqu'une institution financière investit dans une société liée, il y aura inclusion réputée dans l'assiette de la taxe de vente. Ces dispositions font l'objet d'un exposé plus approfondi à la rubrique consacrée aux règles spéciales (sous-sections 13.7b) à f)).

13.4 Banques, sociétés de fiducie et de prêt et coopératives financières

Les banques, les sociétés de fiducie et de prêt et les coopératives financières (caisses de crédit et caisses populaires) accumulent des fonds en recueillant les dépôts des entreprises, des consommateurs et des pouvoirs publics, qui peuvent résider au Canada ou à l'étranger, ainsi qu'en se procurant des capitaux propres. À l'aide de ces fonds, les institutions financières accordent des prêts à court et à long termes et font des placements en titres, dont certains peuvent être négociables.

Les revenus tirés des services financiers par ces institutions peuvent prendre diverses formes. Les revenus d'intérêt et de dividendes sont reçus des emprunteurs de fonds et des émetteurs de titres. Des gains ou des pertes sont réalisés lors des opérations sur devises étrangères et sur titres négociables.

L'ensemble des revenus sert à verser un intérêt aux déposants et des dividendes aux propriétaires, à provisionner les pertes sur mauvaises créances et à financer les investissements futurs. Le solde sert à payer les frais généraux et à rémunérer le personnel.

a) Intermédiation

Les banques, les sociétés de fiducie et de prêt et les coopératives financières seront tenues d'inclure dans le calcul de l'assiette de la taxe de vente les revenus d'intérêts tirés de prêts et d'hypothèques, l'amortissement des primes d'émission ou des escomptes d'achat d'obligations, les dividendes reçus sur les titres, les gains de change et les gains ou revenus tirés de la vente de valeurs.

Pour calculer la marge obtenue sur ces activités, ces institutions pourront déduire les coûts entraînés par l'obtention des fonds – principalement les intérêts versés et le rendement, effectif ou réputé, obtenu par les actionnaires – ainsi que les pertes sur la vente de titres, l'amortissement des primes d'achat ou des escomptes d'émission sur les titres de créance et les pertes de change. Les ristournes seront également déductibles dans le calcul de la marge des caisses de crédit et des caisses populaires, à titre de mesure du coût des fonds propres.

Aucune autre règle ne sera nécessaire dans le cas des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et des coopératives financières qui fournissent leurs services exclusivement au Canada.

b) Opérations internationales

Comme dans l'exportation de biens et de services non financiers, la taxe de vente ne s'appliquera pas aux services financiers fournis à des non-résidents au Canada.

La valeur des exportations non assujetties à la taxe est la marge attribuable aux opérations étrangères. On ne peut toutefois déterminer cette marge pour chaque opération. Aussi faudra-t-il recourir à une formule pour déterminer la partie de la marge d'intermédiation qui est attribuable à des sources étrangères et ne doit donc pas être taxée. La répartition de la marge d'intermédiation entre le Canada et l'étranger sera faite en fonction de la résidence de la personne versant l'intérêt, le dividende ou le genre analogue de revenu, ainsi que les frais ou commissions relatifs aux opérations sur titres.

Ainsi, pour déterminer la marge, une déduction supplémentaire sera permise selon la formule suivante:

$$\frac{\text{recettes d'origine étrangère}}{\text{total des recettes}} \text{ fois } \left[\begin{array}{l}\text{total des} \\ \text{recettes} \\ \text{financières}\end{array} \text{ moins } \begin{array}{r}\text{total} \\ \text{des coûts} \\ \text{financiers}\end{array}\right]$$

Le total des revenus et les revenus d'origine étrangère, dans la formule précédente, désignent les intérêts, les dividendes et les revenus et frais du même genre reçus.

Le total des revenus financiers, par contre, désigne les revenus tirés de tous les services financiers, y compris les gains sur disposition de titres et les gains de change. Inversement, le total des coûts financiers s'entend de tous les coûts de ce genre, y compris les pertes sur disposition de titres et les pertes de change. Cette formule permet d'éliminer la partie de la marge attribuable à l'étranger du calcul de la marge mondiale total de l'institution financière.

13.5 Négociants et courtiers en valeurs mobilières

a) Intermédiation du marché

Les maisons de placement assurent une fonction d'intermédiation du marché. Cette fonction consiste généralement en activités de courtage, de négoce et de souscription. Ces maisons jouent un rôle de courtier quand elles agissent comme mandataires des clients qui achètent ou vendent des titres. Pour rapprocher les acheteurs et les vendeurs de titres, elles reçoivent des frais ou commissions normalement fondés sur la valeur de la transaction.

Ces intermédiaires peuvent aussi agir comme courtiers ou commettants en effectuant pour leur propre compte des opérations sur un marché. Ils détiennent un stock de valeurs qu'ils achètent et vendent en vue de réaliser un bénéfice. Lorsqu'un courtier achète et vend une nouvelle émission de titres, il se livre à une activité de souscription.

Et la valeur des frais et commissions reçus, et les profits ou pertes résultant d'opérations sur titres mesurent la valeur des services fournis par ces intermédiaires. Aussi les sommes reçues à ce titre par les maisons de placement et les autres institutions financières qui offrent des services du même genre seront-elles incluses dans l'assiette d'une taxe de vente multi-stades.

Les fonds empruntés et les capitaux propres fournissent à un négociant ou courtier en valeurs mobilières les ressources nécessaires au financement de ses activités. Pour déterminer la valeur des services fournis, on tiendra compte des intérêts payés et du coût des capitaux propres à titre d'intrants, dans l'application de la taxe de vente multi-stades.

Outre les activités précédentes, les courtiers en valeurs mobilières jouent un rôle d'intermédiation financière en avançant des fonds à leurs clients. Les intérêts, dividendes et autres revenus tirés de ces services par un courtier en valeurs mobilières seront inclus dans le calcul de sa marge de la même façon que pour les banques, les sociétés de fiducie et de prêt et les coopératives financières. Un courtier en valeurs mobilères détient également des comptes-clients, qui sont traités essentiellement comme des comptes de dépôts donnant droit à un intérêt sur le solde; ces frais d'intérêt seront déductibles de la même façon dans le calcul de la marge résultant d'activités d'intermédiation financière du courtier. De plus, le coût des capitaux propres, là encore qu'il soit effectif ou réputé, sera déductible dans le calcul de la marge.

b) Opérations internationales

Des règles seront nécessaires à la répartition des gains ou des pertes résultant de l'intermédiation du marché entre les services taxables fournis à des résidents canadiens et les services détaxés fournis à des non-résidents.

Lorsque les revenus proviennent des frais de courtage versés par un acheteur ou un vendeur de titres, que ce soit sur un marché secondaire comme un marché boursier ou pour placer une nouvelle émission de valeurs mobilières, les frais ou commissions sont payés par le consommateur du service. Aussi convient-il de baser la répartition sur le pays de résidence de l'acheteur ou du vendeur qui paie les frais.

Si un courtier en valeurs mobilières agit comme commettant en plaçant une nouvelle émission de valeurs, le consommateur du service est l'émetteur des titres. Aussi convient-il de baser la répartition du profit ou de la perte sur le pays de résidence de l'émetteur.

Lorsqu'un courtier en valeurs mobilières agit comme commettant par des opérations sur titres déjà émis qu'il fait pour son propre compte sur le marché secondaire, le consommateur du service est difficile à identifier. En faisant des transactions sur le marché, l'institution financière contribue à créer un marché efficace du titre. Cela bénéficie aux acheteurs, aux vendeurs et aux détenteurs de titres, et aide les entreprises à émettre d'autres titres sur le marché. Par conséquent, le consommateur du service serait difficilement identifiable. Le profit ou la perte résultant pourrait être réparti en fonction de la proportion des frais et commissions reçus, des gains de souscription et des intérêts et dividendes reçus de résidents canadiens par rapport au total des revenus de ce genre réalisés par l'institution. Le gouvernement est conscient que ce système de répartition risque de ne pas produire des résultats appropriés dans toutes les situations, et il étudiera des solutions de rechange convenables avec les institutions concernées.

Les intérêts reçus sur des titres de créance et les coûts relatifs aux comptes de dépôts tenus chez des courtiers en valeurs mobilières seront traités de la même façon que ce qui est proposé pour les banques et les autres catégories d'institutions de dépôts. La marge réalisée sur cette intermédiation sera répartie en fonction de la proportion des frais et commissions reçus, des gains de souscription et des intérêts et dividendes reçus de l'étranger par rapport au total des revenus de ce genre de l'institution. Cette formule permet de reconnaître la partie étrangère de la marge totale de manière à ce qu'elle ne soit pas taxée.

13.6 Compagnies d'assurance

a) Règles générales

L'industrie de l'assurance peut se diviser en deux grandes catégories: l'assurance-vie et l'assurance générale. Les services financiers fournis par les assureurs-vie

comprennent une protection financière contre les risques de décès, d'accidents et de maladie, ainsi que des rentes fondées sur les risques possibles. Les compagnies d'assurance générale offrent une protection contre les pertes ou les dommages matériels, les poursuites en responsabilité civile et autres formes de risques. Une caractéristique commune aux deux catégories est la mise en commun des risques, les revenus perçus sous forme de primes étant versés à un fonds commun de capital, tandis que l'indemnisation des sinistres représente les sorties de fonds.

Les revenus de placement obtenus sur des valeurs font partie intégrante des activités d'assurance. Dans le cas de l'assurance générale ou de l'assurance-vie temporaire, les fonds de placement proviennent des primes reçues et des fonds gardés dans l'attente du règlement des demandes d'indemnités. Dans le cas des rentes ou de l'élément épargne de l'assurance-vie entière, l'assureur joue plus directement un rôle d'intermédiaire financier dans le placement des fonds des assurés. Une partie du rendement est ajoutée à la somme que l'assuré peut réclamer à titre de valeur de rachat ou servira à fournir une protection contre les risques. Si l'assureur obtient de bons résultats, il peut aussi en faire profiter les assurés sous forme de remboursement des primes, de dividendes sur polices ou de remboursements en fonction des statistiques de sinistres; une compagnie d'assurance par actions peut aussi en faire profiter les actionnaires.

Tous ces facteurs doivent être pris en considération dans le calcul de l'assiette de la taxe de vente d'un assureur. Outre les règles déjà décrites au sujet de l'intermédiation financière, les primes seront incluses à l'assiette de la taxe et une déduction sera permise à l'égard des sommes nécessaires pour verser les diverses indemnités payables aux assurés au titre de l'assurance-risques et des résultats obtenus sur les placements.

Les dispositions générales de détermination de la taxe de vente exigible d'un assureur permettront de réclamer un CTI à l'égard des achats taxés de bâtiments, de matériel et de fournitures, par exemple. De même, les loyers de placements immobiliers non résidentiels des assureurs seront taxables dans le cadre des dispositions générales.

b) Mise en commun du capital de risque

Le caractère distinctif de l'assurance est la mise en commun des capitaux permettant de couvrir les risques. Seule une faible partie des primes est nécessaire pour défrayer la gestion de cette mise en commun par l'assureur. La majeure partie de la prime constitue en fait un apport de capital à cette masse commune de manière à financer les paiements d'indemnités futurs. Cette réaffectation du capital, qui ne représente pas la valeur des services d'assurance, ne sera pas assujettie à la taxe de vente. Comme les primes reçues au titre de polices d'assurance seront entièrement incluses dans l'assiette de la taxe de vente de l'assureur, une déduction sera accordée au titre des indemnités versées.

c) Provisions pour sinistres – assurance-vie

Lorsqu'on souscrit une police d'assurance-vie de longue durée moyennant une prime uniforme, celle-ci est supérieure, les premières années, à la somme nécessaire pour couvrir le risque de décès. L'excédent crée un élément d'épargne qui permet de faire face à un risque plus élevé au cours des années ultérieures. Les primes reçues par un assureur-vie au titre des rentes différées s'apparentent encore davantage à des dépôts d'épargne. Comme ces primes seront entièrement incluses dans le calcul de la marge financière, l'assureur-vie aura besoin d'une réserve au titre de l'élément d'épargne de ces primes pour être placé sur un pied d'égalité avec une institution de dépôts. On tiendra compte de ce besoin en permettant la constitution, au titre de polices d'assurance-vie et d'assurance-accidents et maladie, de réserves égales au maximum permis aux fins de l'impôt sur le revenu, à l'exception des réserves supplémentaires relatives aux rentes admissibles. La déduction de ces réserves compensera l'inclusion du rendement obtenu sur les placements afférents et évitera en fait que la taxe de vente soit appliquée à l'épargne des assurés.

Pour chaque année de taxation dans le cadre du nouveau système, l'augmentation ou la diminution des réserves sera déduite de l'assiette de la taxe de vente de l'assureur-vie ou y sera ajoutée, par l'addition des réserves en début d'exercice et de déduction des réserves en fin d'exercice. À titre transitoire, au cours de la première année d'application du système, on incorporera le montant auquel ces réserves se seraient élevées à la fin de la période de taxation précédente. Les indemnités versées après l'entrée en vigueur du système et les hausses ultérieures des réserves seront donc déductibles.

d) Provisions pour sinistres – assurance générale

Des provisions seront également nécessaires dans le cas des compagnies d'assurance générale. Pour mesurer convenablement l'assiette de la taxe de vente au cours d'une période donnée, on permettra à ces compagnies de déduire une réserve relative aux primes non gagnées, c'est-à-dire aux primes reçues qui correspondent à une protection future. On autorisera aussi une provision au titre des demandes d'indemnisation qui sont en souffrance à la fin de l'année, comme il est permis aux fins de l'impôt sur le revenu. Comme on le propose dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés, cette provision sera limitée à la valeur actuelle des demandes d'indemnités.

Lorsqu'un assujetti commercial verse une prime d'assurance générale, le montant total de la prime donnera immédiatement droit à un crédit. Les indemnités versées directement à une entreprise assurée seront taxables. Le produit utilisé ensuite pour payer un tiers qui effectue une réparation ou un remplacement donnera droit à un crédit pour l'assuré et sera taxable pour le tiers. On aboutira au même résultat si l'assureur paie directement la réparation ou le remplacement au tiers.

Par conséquent, l'assureur sera taxé uniquement sur sa marge, qui mesure la valeur de ces services; le capital mis en commun pour faire face aux risques et

redistribué entre les assurés ne produit aucune taxe de vente en termes nets, comme il est de mise, puisqu'aucune valeur nette n'a été ajoutée à l'économie.

e) Dividendes et rabais sur polices

Dans le cadre des polices d'assurance-vie avec participation, les assurés reçoivent des dividendes sur polices. Ces dividendes, que permettent les bons résultats obtenus par l'assureur sur ses placements, ses paiements d'indemnité et ses dépenses, peuvent être considérés en partie comme un remboursement de primes et, pour le reste, comme une participation des assurés au revenu de l'entreprise. Les remboursements de primes ou les remboursements fondés sur les statistiques de sinistres peuvent être versés sur d'autres genres de polices, par exemple, des polices collectives d'assurance temporaire ou certains types de polices d'assurance-accidents.

Ces dividendes et rabais sur polices seront déductibles dans le calcul de la marge de l'assureur. Cependant, comme les dividendes déductibles sur polices comportent un élément de rendement du capital, aucune autre déduction au titre du coût des capitaux propres ne sera permise à une mutuelle d'assurance ou à l'égard des fonds avec participation d'une compagnie d'assurance-vie par actions.

f) Prestation au Canada de services d'assurance et d'autres services financiers

L'emplacement de la prestation des services d'assurance découle de l'emplacement du risque. Ainsi, les primes et indemnités comptées dans l'assiette de la taxe de vente de l'assureur seront limitées à celles qui découlent de risques au Canada.

Dans le cadre de ses activités, un assureur offre également d'autres services financiers en plaçant les fonds des assurés en obligations, en actions et en autres valeurs ne relevant pas de l'assurance, ainsi que dans l'immobilier. D'autres placements sont nécessaires pour assurer une marge de solvabilité, c'est-à-dire l'excédent de l'actif sur le passif qui est exigé par les autorités de surveillance pour protéger les assurés. Les revenus de tous ces placements seront inclus dans le calcul de la marge globale de l'assureur, dans la mesure où ils se rapportent à la prestation de services d'assurance au Canada.

Lorsqu'un assureur est actif uniquement au Canada et n'assure que des risques au Canada, tous ses revenus de placements seront taxables. Il faut cependant prévoir un régime particulier pour les assureurs qui sont actifs à la fois au Canada et à l'étranger. Les revenus immobiliers seront taxables d'après l'emplacement des immeubles au Canada dans le cadre des règles normales, mais des règles spéciales seront nécessaires pour déterminer la partie de l'assiette de la taxe de vente correspondant aux valeurs qui sera considérée comme découlant de services financiers fournis au Canada.

Dans le régime d'impôt direct, on a atteint un objectif analogue en établissant une série de règles pour déterminer le montant total des placements qui doit être

attribué aux activités d'assurance canadienne – le «fonds de placement canadien», comme on l'appelle. On calcule ce fonds en multipliant les investissements mondiaux par le rapport entre le passif pour réserves sur polices canadiennes et le passif au titre des réserves totales sur polices. Comme cette formule a pour effet d'attribuer une partie de l'excédent global au Canada, elle accorde un traitement équivalent aux compagnies canadiennes qui opèrent uniquement au pays et aux compagnies qui réalisent des opérations internationales.

L'assurance constituant l'activité principale des assureurs, l'emplacement du risque fournit une bonne base pour répartir les services financiers d'un assureur entre le Canada et l'étranger. Aussi la répartition applicable à un assureur canadien sera-t-elle la proportion de la marge mondiale tirée par l'assureur de valeurs, autres que des polices d'assurance, qui est égale au rapport entre le passif pour réserves sur polices canadiennes et le passif pour réserves totales sur polices.

Dans le cas des assureurs étrangers actifs au Canada, il est peu pratique d'appliquer un ratio mondial pour déterminer la prestation des services financiers au Canada. Cependant, une version modifiée de la notion de fonds de placement canadien employée aux fins de l'impôt sur le revenu, qui exclura les immeubles au Canada et sera appelée fonds de placement financier canadien, pourra permettre d'obtenir un résultat analogue à celui qu'on obtient pour les assureurs canadiens.

Pour les assureurs étrangers, les revenus de placement financiers attribués à la prestation des services d'assurance au Canada correspondront à la proportion représentée par leurs revenus de placements financiers au Canada qui est égale à leur fonds de placement financier canadien pour l'année, par rapport à leurs placements financiers au Canada pour l'année. Si leurs placements financiers au Canada dépassent leur fonds de placement financier canadien, une partie seulement du revenu de placements financiers sera incluse. Par contre, si leur fonds de placement financier canadien est supérieur à leurs placements financiers au Canada, la formule attribuera en fait au Canada des revenus supplémentaires de placements, au même taux de rendement moyen que celui qui est réalisé sur les placements financiers au Canada.

g) Réassurance

Lorsque l'assurance de risques au Canada par un assureur détenant un permis au Canada est réassurée auprès d'un autre assureur du même genre, la réassurance ne sera pas comprise dans la marge de l'assureur initial, mais elle sera incluse dans celle du réassureur. Cependant, d'autres facteurs doivent être pris en considération lorsque des risques à l'étranger sont réassurés ou que la réassurance de risques au Canada est cédée à l'étranger, à un assureur ne détenant pas de permis au Canada.

Si un assureur résidant au Canada réassure des risques à l'étranger, la réassurance sera considérée comme une exportation de service d'assurance et son produit net ne sera pas inclus dans l'assiette de la taxe de vente. Cependant, si un assureur canadien réassure des risques au Canada auprès d'un assureur étranger, la prime de réassurance sera déduite de la marge de l'assureur canadien (et les indemnités

correspondantes exclues) uniquement si l'assureur étranger détient un permis lui permettant d'exploiter une entreprise d'assurance au Canada et est assujetti à la taxe de vente.

h) Taxes provinciales sur les primes

Toutes les provinces imposent des taxes à taux variables sur les primes d'assurance. Comme les autres taxes prélevées sur les assureurs et les autres entreprises, elles ne seront pas déduites dans le calcul de la marge d'un assureur.

i) Fonds réservés

Les assureurs-vie gèrent pour le compte des assurés des fonds réservés qui fonctionnent de la même manière que des fiducies de fonds mutuels à capital ouvert. Aux fins de la taxe de vente, le fonds réservé sera considéré comme une fiducie distincte qui constitue un intermédiaire de placements ou un régime de revenu différé. L'assureur sera taxable sur les frais ou commissions reçus au titre de la gestion du fonds réservé ainsi que sur les revenus provenant de l'argent placé initialement dans le fonds.

13.7 Règles spéciales

Un certain nombre de règles supplémentaires s'appliqueront à toutes les institutions financières mentionnées précédemment.

a) Mauvaises créances et créances douteuses

Lorsqu'une institution financière prête de l'argent, elle incorpore à son taux d'intérêt une prime correspondant aux pertes prévues en cas de défaut d'un débiteur. Comme l'institution financière est taxée sur les intérêts reçus sur les prêts, lesquels comprennent une prime de risque, il faut prévoir une déduction correspondant à la valeur des pertes éventuelles.

Les institutions financières, y compris les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance et les coopératives financières, pourront demander un CTI au titre de provisions pour mauvaises créances et créances douteuses qui pourront être réclamées aux fins de l'impôt sur le revenu. Comme la prestation de services financiers à des non-résidents ne sera pas assujettie à la taxe de vente multi-stades, les règles relatives aux mauvaises créances et créances douteuses se limiteront aux prêts accordés à des résidents canadiens. Pour déterminer la résidence à cette fin, lorsque des prêts sont consentis à une succursale, la résidence sera déterminée par l'emplacement de la succursale plutôt que par celui de la compagnie.

Lorsqu'un intermédiaire financier recouvre la totalité ou une partie d'une mauvaise créance précédemment radiée ou lorsqu'une provision précise pour pertes a fait l'objet d'une écriture de contre-passation, le recouvrement ou la contre-passation sera taxable au cours de l'année. Cela permettra de récupérer les sommes déduites antérieurement de l'assiette de la taxe.

Pour chaque période de taxation visée par le nouveau système, l'augmentation ou diminution admissible des provisions pour créances douteuses sera déduite de l'assiette de la taxe de l'institution financière ou y sera ajoutée, par l'addition de la provision en début d'exercice et de déduction de la provision en fin d'exercice. Par conséquent, au cours de la première année d'application de la taxe, le montant de la provision pour créances douteuses qui est permis aux fins de l'impôt sur le revenu à la fin de l'année précédente sera inclus dans l'assiette de la taxe de vente. Les mauvaises créances survenant après l'entrée en vigueur du système et les augmentations admissibles que subissent ultérieurement les provisions diminueront donc l'assiette de la taxe de vente.

b) Prise en compte des fonds propres

Comme il a été expliqué à la rubrique des notions générales, une déduction sera permise à l'égard du coût des fonds propres pour assurer que la marge d'une institution financière soit calculée de manière appropriée.

Une façon naturelle d'obtenir ce résultat consisterait à accorder une déduction au titre des dividendes versés. Cette méthode refléterait le coût réel des capitaux propres dans bien des cas et serait de ce fait préférable à un coût imputé quelconque. Pour une catégorie d'actions largement réparties, par exemple, dont les 35 pour cent au moins sont détenues par des parties non liées, ou si l'action est négociée publiquement, une règle de ce genre pourrait être satisfaisante, puisque le taux des dividendes versés refléterait le jeu des forces du marché. Cependant, dans des cas précis, des limites devraient être imposées au niveau des dividendes déductibles pour déterminer la marge de l'institution financière. Par exemple, si une catégorie d'actions est détenue principalement par des sociétés non financières liées, il se pourrait que les dividendes pouvant être versés ne soient soumis qu'à de faibles contraintes, que ce soit aux fins de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente. Un taux élevé de dividendes risquerait alors de réduire sensiblement l'assiette de la taxe de vente des institutions financières.

Il faudrait donc limiter de quelque manière la déductibilité des dividendes dans des cas bien précis. Un plafond lié à une mesure telle que le capital versé pourrait être appliqué. Les principales difficultés entraînées par cette méthode tiennent au fait qu'elle fournirait une compensation limitée au titre des fonds propres constitués par les bénéfices non répartis et qu'un plafond de ce genre entraînerait la nécessité connexe de prévoir un plafond cumulatif en raison de l'irrégularité des versements de dividendes.

Une solution de rechange à une déduction basée sur les dividendes pourrait consister à déterminer la déduction relative aux fonds propres d'une institution

financière en appliquant un taux prescrit aux fonds propres de l'institution. Les dividendes effectivement versés ne seraient pas pris en considération dans ce cas, et la provision serait une déduction périodique régulière. Le calcul des capitaux propres serait basé principalement sur l'avoir déclaré dans les états financiers. Ce calcul serait corrigé afin de tenir compte des principales différences qui existent entre les calculs comptables et les calculs fiscaux, par exemple la différence entre la valeur comptable nette et la valeur fiscale des valeurs ainsi qu'entre les réserves comptables et les réserves fiscales. Comme la provision serait basée sur l'ensemble des capitaux propres, il ne serait pas nécessaire de la répartir entre les différentes catégories d'actions. Sur le plan technique, cette méthode semble praticable, mais elle pourrait présenter des lacunes du fait qu'elle permettrait une déduction basée sur un coût présumé des capitaux propres.

Il est donc manifeste que la détermination d'une déduction appropriée au titre des fonds propres n'est pas chose facile. Le gouvernement consultera les milieux financiers sur la meilleure méthode à adopter.

c) Sociétés liées

Les règles décrites précédemment pour le calcul de l'assiette de la taxe de vente dans le cas des institutions financières portaient sur les placements de portefeuilles. Des règles particulières s'appliqueront lorsqu'une institution procède à un investissement direct dans une société liée. À cette fin, conformément aux mesures proposées par le gouvernement visant les transactions intéressées dans la réglementation des institutions financières, une société sera réputée liée à une autre, aux fins de la taxe de vente, si elle possède plus de 10 pour cent du capital-actions de cette autre.

d) Fonds investis dans une société liée

Lorsqu'une institution financière prête de l'argent à une société liée ou y investit des fonds, elle sera réputée avoir obtenu un taux de rendement prescrit sur ce prêt ou placement, taux qui sera inclus dans le calcul de sa marge. Cela compensera la déduction permise à l'institution financière au titre du coût des capitaux propres ou empruntés. Ainsi, si la société liée réside au Canada et n'est pas une institution financière, ce régime sera parallèle à celui de toute autre entreprise non financière qui se procure des fonds par emprunts et ne peut déduire les frais d'intérêt. Si la société liée est une institution financière résidante ou une entreprise non résidante, des règles prescrivant un rendement réputé minimum seront nécessaires pour assurer une répartition appropriée de la marge financière entre les activités intérieures et internationales.

Le rendement réputé minimum des fonds placés par l'institution financière dans les titres de créance d'une société liée et inclus dans l'assiette de la taxe de vente de l'institution sera réduit afin de tenir compte des intérêts effectivement versés par la société liée à l'institution.

Les règles relatives au rendement réputé prescrit s'appliqueront aussi aux sommes investies par une institution financière dans le capital d'une société liée. Cependant, les dividendes ainsi que les gains ou les pertes sur les actions d'une société liée seront généralement exclus de l'assiette de la taxe de vente de l'institution. Par conséquent, l'inclusion des placements en actions de sociétés liées dans l'assiette de la taxe de vente de l'institution sera limitée au rendement réputé prescrit.

e) Autres opérations avec des sociétés liées

Une entreprise non financière ne sera pas tenue d'inclure dans l'assiette de la taxe de vente un gain ou une perte réalisé sur la vente d'un avoir financier. Cependant, comme une institution financière a pour fonction de vendre et d'accepter des valeurs, tout gain ou perte devra être inclus dans l'assiette de sa taxe de vente. Pour obtenir des résultats convenables, toute vente de valeurs d'une institution financière à une société liée sera réputée avoir été effectuée à une valeur au moins égale à la juste valeur marchande.

De même, lorsqu'une institution financière reçoit un dépôt d'une société liée, la déduction permise à l'institution financière au titre de l'intérêt versé sur de tels dépôts sera limitée à un montant raisonnable.

f) Placements en avoirs non financiers

Biens en immobilisations: Lorsqu'une institution financière achète des biens en immobilisations devant servir à ses activités de services financiers ou à une activité taxable non financière, par exemple à la location ou à la location à bail, elle pourra réclamer un CTI au titre du coût des biens dans le calcul de son assiette de taxe de vente, de la même façon qu'une entreprise non financière. Cependant, une entreprise non financière ne pourra réclamer un CTI au titre du coût des fonds utilisés pour effectuer un achat de ce genre. Pour assurer un traitement équivalent, une institution financière devrait inclure dans l'assiette de sa taxe de vente une somme à peu près égale aux frais d'intérêt sur les fonds investis dans ces biens en immobilisations. Ce montant sera égal à un taux prescrit multiplié par la valeur comptable nette du bien.

Activités de crédit-bail: Une institution financière qui exerce à la fois des activités de crédit-bail et de prêt par l'entremise d'une même société, sera taxée dans le cadre des règles générales applicables aux loyers reçus et des règles applicables aux institutions financières sur les intérêts perçus. Comme le crédit-bail ne sera pas défini comme une activité financière, les frais d'intérêt et le coût du capital relatifs au financement d'une activité de crédit-bail ne devraient pas être déductibles dans le calcul de l'assiette de la taxe de vente. Ainsi, les règles qui viennent d'être décrites au sujet des biens en immobilisations s'appliqueront aussi aux sommes à recevoir par une institution financière au titre de ses activités de crédit-bail, de sorte qu'en fait aucune déduction ne sera permise au titre des intérêts raisonnables attribuables à ces activités. Cela placera les activités de

crédit-bail sur un pied d'égalité, qu'elles soient menées par une institution financière ou par une entreprise non financière.

Prêts à faible taux d'intérêt consentis aux employés: Lorsqu'une institution financière accorde à un employé un prêt sans intérêt ou à taux réduit, elle inclura dans l'assiette de sa taxe de vente la différence entre l'intérêt à un taux prescrit et l'intérêt effectivement débité.

13.8 Intermédiaires financiers

Un intermédiaire de placements peut être une société de placement, une société de placement hypothécaire, une société de fonds communs de placement, une fiducie de fonds communs de placement, une fiducie de fonds réservés, une fiducie de placement immobilier ou une fiducie de fonds mis en commun. Les intermédiaires de placements se bornent en grande partie à des activités d'investissement, transmettant annuellement les revenus et les gains obtenus sur les placements aux investisseurs, ces derniers assumant en définitive les risques de placement.

Ces intermédiaires offrent également aux investisseurs la possibilité de recourir aux services d'une institution professionnelle pour leurs décisions de placements. La valeur ajoutée par un conseiller en placements peut être mesurée par les frais facturés expressément au titre de ce service. Lorsque le conseiller n'est pas employé par un intermédiaire, les frais ainsi facturés sont taxables pour le conseiller. La valeur ajoutée est apportée principalement par le conseiller, plutôt que par l'intermédiaire financier qui constitue en fait un prolongement des activités de placement des investisseurs particuliers. Dans ce cas, l'intermédiaire sera en fait exonéré de la taxe, puisqu'il ne sera pas considéré comme une institution financière.

Il peut cependant se présenter des cas où des intermédiaires de placements emploient des personnes pour offrir des conseils en placements ou assumer d'autres fonctions. Pour délimiter l'assiette de la taxe relative à ces intermédiaires de placements, ces derniers devront inclure dans cette assiette les revenus de placements prenant la forme, par exemple, d'intérêts et de dividendes, mais ils pourront aussi déduire les sommes distribuées aux investisseurs. Ces distributions peuvent prendre la forme de dividendes taxables, d'un dividende de gains en capital ou d'attributions aux investisseurs conformément à diverses ententes fiduciaires. La répartition de ces diverses sommes suivra généralement les dispositions prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour la transmission des revenus reçus par ces intermédiaires de placements. Étant donné qu'une déduction sera permise au titre des sommes distribuées aux investisseurs, aucune déduction ne sera nécessaire au titre des fonds propres dans le cas de ces institutions.

Lorsque l'intermédiaire de placements a des revenus ne provenant pas de valeurs, par exemple, des loyers commerciaux, il sera assujetti à la taxe à l'égard de ces fournitures, conformément aux règles normales. L'investisseur particulier sera donc indirectement assujetti au même montant de taxe que s'il avait détenu directement le bien en question.

13.9 Considérations d'ordre administratif

Les institutions financières calculent habituellement diverses sommes, comme les réserves d'assurance et les provisions pour pertes sur prêts, uniquement sur une base annuelle. Pour tenir compte de cette pratique, on obligera les institutions financières à produire un rapport annuel de taxe à l'égard de leurs activités tant financières que non financières, dans le cadre de l'exercice qu'elles utilisent aux fins de l'impôt sur le revenu.

Pour s'assurer que les institutions financières paient la taxe régulièrement, elles seront tenues de remettre des acomptes provisionnels de taxe chaque mois, le solde étant réglé après la fin de l'exercice. Ces règles seront analogues à celles que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*, sous réserve de certaines modifications lorsque la taxe relative à une période antérieure a été réduite par certains achats de biens en immobilisations.

13.10 Dispositions transitoires

L'application de la taxe à des contrats financiers à terme fixe en vigueur avant l'entrée en vigueur du système pourrait se traduire par un fardeau excessif. Cependant, la répartition des contrats de courte et de long durée varie selon les institutions financières, et il pourrait être difficile de définir le genre de contrats donnant droit à une mesure d'allégement, l'ampleur de cette dernière et sa durée. Pour assurer une application uniforme et équitable de la taxe à toutes les institutions financières pendant la période de transition, le gouvernement discutera de la nécessité et de la nature des mesures transitoires appropriées avec les institutions concernées.

Annexe II

Taxe de vente multi-stades
Calcul de la taxe

Exemples de calcul de la taxe

Les exemples qui suivent illustrent la façon dont un assujetti hypothétique (l'entreprise ABC) calculerait la taxe de vente qu'il doit payer, d'abord dans un système où les achats et les ventes sont comptabilisés taxe incluse, puis dans un système où ces sommes sont inscrites hors taxe, comme ce serait probablement le cas si une facturation était exigée. On suppose dans les exemples que la taxe est de 8 pour cent sur les sommes hors taxe, ce qui équivaut à un taux de 8/108e sur les sommes taxe comprise.

Pour simplifier les exemples, on suppose que ABC n'a que deux registres comptables, un registre des encaissements et un journal des décaissements – et aucune somme à payer ou à recevoir à la fin d'une période. Ainsi, même si des rajustements seront nécessaires à la fin de chaque période pour passer à la comptabilité d'exercice (c'est-à-dire pour calculer la taxe due sur les ventes qui n'ont pas encore été acquittées et réclamer des CTI à l'égard des achats taxés qui n'ont pas encore été payés), ces exemples n'en tiennent pas compte.

À supposer que toutes les sommes soient taxe comprise comme dans l'exemple 1, pour se préparer à la nouvelle taxe, ABC créerait deux nouvelles colonnes dans son journal de décaissements (figure 1). Les nouvelles colonnes indiqueraient les achats de biens et de services sur lesquels la taxe a été payée ("sommes ouvrant droit à CTI") et la taxe payée sur les importations respectivement. Dans son registre d'encaissements (figure 2), une nouvelle colonne – ventes taxables – serait ajoutée. La taxe nette due par ABC serait de $1,016, la différence entre la taxe exigible de $4,200 sur les ventes (8/108e des ventes taxables) et les CTI représentant au total $3,184 sur les achats taxés. Ce calcul est présenté à la figure 3.

L'exemple 2, qui reprend les mêmes données que l'exemple 1, montre de quelle façon la société ABC calculerait la taxe exigible nette dans un système où les sommes seraient hors taxe. Dans un système de ce genre, une seule colonne nouvelle serait ajoutée au journal de décaissements (figure 4) afin d'indiquer la taxe payée à la fois sur les achats intérieurs et sur les importations ("taxe sur intrants ouvrant droit à crédit"). Le registre d'encaissements de la société ABC aurait au moins une nouvelle colonne ("ventes taxables") si les ventes et la taxe indiquée séparément sur ces dernières n'étaient pas comptabilisées à part. Ou encore, ABC ajouterait deux colonnes, les "ventes taxables" et la "taxe due" dans son registre d'encaissements et inscrirait séparément la taxe sur les ventes dans ses livres. On a choisi la dernière méthode dans cet exemple afin de le différencier de l'exemple 1 (voir la figure 5).

La taxe nette due périodiquement par ABC serait déterminée de la façon indiquée dans la feuille de calcul présentée à la figure 6, dans un système où tous les montants seraient présentés hors taxe. Comme dans l'exemple 1, la taxe nette due par l'entreprise serait de $1,016.

Exemple 1

(Prix d'achat taxe comprise)

Figure 1: Extrait du journal des décaissements de la société ABC

Description	Montant	Sommes ouvrant droit à CTI (pour mémoire)	Taxe sur importations	Achats de stocks	Biens en immobilisations	Salaires	Autres
Stocks – fournisseurs intérieurs	$11,340	$11,340		$11,340			
Biens en immobilisations	7,560	7,560			7,560		
Stocks – importations	5,778		$ 428	5,350			
Salaires	15,120					$15,120	
Receveur-général	3,240						$ 3,240
Retrait personnel	3,160						3,160
Loyer	1,620	1,620					1,620
Réparations et entretien	216	216					216
Impôt foncier	3,024						3,024
Publicité	486	486					486
Téléphone	162	162					162
Remboursement de prêt bancaire	3,240						3,240
Électricité	540	540					540
Stéréo – personnel	1,080						1,080
Nettoyage	216	216					216
Primes d'assurance générale	756	756					756
Biens en immobilisations – importés	11,556		856		10,700		
Location de camion	1,296	1,296					1,296
Services professionnels	1,080	1,080					1,080
Fret vers l'étranger	216	216					216
Affranchissement	162	162					162
Régime de pensions des employés	432						432
	$72,280	$25,650	$1,284	$16,690	$18,260	$15,120	$20,926

Exemple 1 (suite)

(Encaissements taxe comprise

Figure 2: Extrait du registre d'encaissement de la société ABC

Description	Dépôts bancaires	Ventes taxables	Autres revenus
Ventes intérieures	$45,900	$45,900	
Ventes d'exportation	4,000		$ 4,000
Ventes d'équipement usagé	8,640	8,640	
Prêt bancaire	15,000		15,000
Prêt d'un ami	1,500		1,500
Intérêt sur dépôts à court terme	450		450
Location d'entrepôt excédentaire	2,160	2,160	
Total	$77,650	$56,700	$20,950

Figure 3: Feuille de calcul de la taxe de vente de la société ABC

Calcul de la taxe exigible	
Total des ventes taxables de la période selon le registre d'encaissements:	$56,700
Taxe due (8/108e du total de ventes taxables)	$ 4,200
Calcul du CTI	
Total des achats intérieurs ouvrant à crédit selon journal de décaissements	$25,650
8/108e du total des achats intérieurs ouvrant droit à CTI	$ 1,900
Plus – taxe sur importations, selon journal de décaissements	1,284
CTI	$ 3,184
Taxe nette due (taxe due moins crédit)	$ 1,016

Exemple 2

(Taxe indiquée à part sur les factures d'achat)

Figure 4: Extrait du journal de décaissements de la société ABC

Description	Montant	Taxe sur intrants ouvrant droit à crédit	Achats de stocks	Biens en immobilisations	Salaires	Autres
Stocks – fournisseurs intérieurs	$11,340	$ 840	$10,500			
Biens en immobilisations	7,560	560		$ 7,000		
Stocks – importations	5,778	428	5,350			
Salaires	15,120				$15,120	
Receveur général	3,240					$ 3,240
Retrait personnel	3,160					3,160
Loyer	1,620	120				1,500
Réparations et entretien	216	16				200
Impôt foncier	3,024					3,024
Publicité	486	36				450
Téléphone	162	12				150
Remboursement de prêt bancaire	3,240					3,240
Électricité	540	40				500
Stéréo – personnel	1,080					1,080
Nettoyage	216	16				200
Prime d'assurance générale	756	56				700
Biens et immobilisations – importés	11,556	856		10,700		
Location de camion	1,296	96				1,200
Services professionnels	1,080	80				1,000
Fret vers l'étranger	216	16				200
Affranchissement	162	12				150
Régime de pensions des employés	432					432
	$72,280	$3,184	$15,850	$17,700	$15,120	$20,426

Exemple 2 (suite)

(Recettes hors taxe)

Figure 5: Extrait du registre d'encaissement de la société ABC

Description	Dépôts bancaires	Ventes taxables	Taxe exigible	Autres revenus
Ventes intérieures	$45,900	$42,500	$3,400	
Ventes d'exportation	4,000			$ 4,000
Ventes d'équipement usagé	8,640	8,000	640	
Prêt bancaire	15,000			15,000
Prêt d'un ami	1,500			1,500
Intérêt sur dépôts à court terme	450			450
Location d'entrepôt excédentaire	2,160	2,000	160	
Total	$77,650	$52,500	$4,200	$20,950

Figure 6: Feuille de calcul de la taxe de vente de la société ABC

Calcul de la taxe exigible	
Taxe due selon registre d'encaissements	$4,200
CTI (taxe sur intrants ouvrant droit à crédit selon journal de décaissements)	$3,184
Taxe nette due (taxe due, moins CTI)	$1,016

Partie B: Changements des taxes de vente et d'accise

Le gouvernement est déterminé à réformer en profondeur le système de taxe de vente, comme l'indique la partie A de ce document. Des pourparlers seront entrepris avec les provinces et d'autres afin d'évaluer la faisabilité d'une Taxe de vente nationale. En attendant la conclusion de ces entretiens et le remplacement de l'actuelle taxe de vente par une taxe multi-stades, nationale ou fédérale, des changements doivent être apportés au système actuel. Cela est nécessaire pour corriger certaines des iniquités les plus graves du système existant et arrêter l'érosion de l'assiette de la taxe au moyen de mécanismes d'évitement.

Le gouvernement propose également d'autres mesures touchant la taxe de vente qui, jointes aux changements de l'impôt des sociétés, assureront le supplément de recettes requis pour réformer l'impôt direct des particuliers.

Les changements suivants seront apportés au régime de taxes de vente et d'accise:

1. La taxe fédérale de vente s'appliquera aux ventes des sociétés de commercialisation liées à un fabricant.

2. Pour toute une gamme de produits, la taxe fédérale de vente sera déplacée du niveau des fabricants au niveau du gros.

3. Une taxe de vente au taux de 10 pour cent s'appliquera aux services de télécommunications, tels les services de téléphone et de télex, à l'exclusion des frais facturés pour les lignes locales de téléphone résidentielles. La taxe de vente sur les services de câblodiffusion et de télévision payante sera portés du niveau actuel de 8 pour cent à 10 pour cent.

4. La peinture et le papier peint seront radiés de la liste des matériaux de construction taxables au taux réduit de 8 pour cent.

5. Le crédit d'impôt remboursable pour taxe fédérale de vente sera augmenté de $20 par adulte et $10 par enfant.

6. Les remises de taxes fédérales de vente et d'accise seront accélérées à compter du 1er avril 1988.

Sauf la proposition relative aux remises accélérées, ces changements prendront effet le 1er janvier 1988.

1. Application de la taxe aux sociétés de commercialisation liées à un fabricant

Dans le cas des transactions entre sociétés liées, les dispositions actuelles autorisent le ministre du Revenu national à prescrire un juste prix pour le calcul de la taxe de vente. L'évaluation du juste prix faite jusqu'ici par le Ministre sur ces opérations était basée sur le prix auquel ces biens étaient ou auraient été vendus à des personnes indépendantes. Cependant, un examen judiciaire récent de la disposition sur le juste prix a fait apparaître des lacunes dans la législation à cet égard.

Il en est résulté des incertitudes considérables dans la détermination de la valeur taxable, dans les opérations avec lien de dépendance. Une telle détermination ne peut être effectuée de manière juste et objective que par comparaison avec les prix facturés à des personnes indépendantes. La solution de rechange consistant à asseoir la taxe sur les coûts directs de fabrication n'est ni pratique, ni juste. Des coûts tels les dépenses en immobilisations et les frais de gestion et d'administration peuvent difficilement être affectés à des produits particuliers. En conséquence, des fabricants concurrents pourraient être confrontés à des valeurs taxables extrêmement variables, qui n'auraient guère de rapport avec les prix effectifs de vente des produits.

Les lacunes législatives sur le juste prix ont aggravé les distorsions concurrentielles créées par la taxe fédérale de vente. Certains fabricants ont créé des entreprises de commercialisation, qui leur permettent de payer maintenant la taxe sur des valeurs plus faibles que leurs concurrents. Les fabricants qui vendent directement à des distributeurs indépendants ont du mal à se maintenir sur le marché, l'avantage fiscal obtenu par leurs concurrents au moyen de sociétés de commercialisation pouvant être supérieurs à leur marge bénéficiaire totale.

Le recours à des valeurs réduites pour le calcul de la taxe dans les ventes avec lien de dépendance entraîne également un manque à gagner appréciable, qui doit être compensé par des taxes plus élevées sur les autres transactions.

Pour corriger ces problèmes, le gouvernement propose que, lorsqu'un fabricant vend des biens principalement par l'intermédiaire d'une personne liée, cette dernière soit réputée être le fabricant de tous les biens de ce genre vendus par elle et soit assujettie à la taxe sur son prix de vente. Cela éliminera l'encouragement, pour les fabricants, à établir une société de commercialisation afin de réduire la taxe payable sur leurs ventes. La taxe sur les ventes effectuées par l'entremise de sociétés de commercialisation liées serait la même que sur les ventes directes des fabricants à des distributeurs indépendants. Cette mesure s'appliquera tant aux produits intérieurs qu'aux produits importés. Elle assurera donc une plus grande équité dans l'application de la taxe aux produits intérieurs et importés.

Les nouvelles règles sur les sociétés de commercialisation s'appliqueront dans les cas où:

- un fabricant intérieur vend un produit au Canada principalement (ce qui signifie généralement plus de la moitié des ventes totales) à un ou plusieurs distributeurs liés au fabricant;

- un produit est importé au Canada par un ou plusieurs distributeurs liés au fabricant étranger de ce produit; ou

- un produit est importé au Canada par un ou plusieurs distributeurs liés à l'importateur étranger (autre que le fabricant) et le produit porte le nom ou la marque de commerce de cet exportateur ou une autre personne qui est liée à l'exportateur, ou est produit en vertu d'un brevet, droit d'auteur ou dessein industriel appartenant à cette personne ou utilisé par elle.

Si l'un de ces critères est satisfait au cours d'un mois donné ou de l'un quelconque des 11 mois précédents, chaque distributeur lié sera réputé être le fabricant des biens de ce genre acquis en vue d'une revente au Canada et devra payer la taxe sur son prix de vente.

Aux fins de ces règles, «distributeur» comprend le fabricant étranger ou l'exportateur lui-même, s'il est l'importateur des biens au Canada. Le terme «produit» s'entend de biens identiques à tous égards.

Lorsqu'un distributeur réputé être un fabricant, dans les conditions précédentes, revend les biens principalement à d'autres distributeurs liés au Canada, les autres distributeurs seront eux aussi passibles des mêmes règles.

Les dispositions actuelles de la *Loi sur la taxe d'accise* concernant le juste prix seront également modifiées de manière que, dans les autres cas de ventes avec lien de dépendance où le fabricant réalise des ventes appréciables avec des personnes indépendantes, la taxe s'applique à la juste valeur marchande des biens. La juste valeur marchande pourra être facilement déterminée dans ces cas, en se référant aux prix facturés aux personnes indépendantes. Cela évitera d'avoir à déterminer administrativement la valeur taxable.

Le principal objectif de cette mesure est de dissuader l'évitement de la taxe. La législation conférera donc au Ministre du revenu national le pouvoir discrétionnaire de dispenser une entreprise du statut de fabricant réputé créé par cette disposition s'il est convaincu que les ventes faites par intermédiaire d'une société de commercialisation liée n'entraîne aucune réduction ou évitement de la taxe.

Ce pouvoir discrétionnaire pourra être exercé:

- lorsque le fabricant vend des biens identiques en quantité raisonnable à des personnes indépendantes au même prix que celui qu'il fixerait pour ses distributeurs liés, ou

- quand le distributeur revend les biens au même prix que celui auquel il les achète du fabricant.

Dans ces cas, il n'y a manifestement aucun évitement de la taxe, de sorte qu'il est inutile que la société de commercialisation soit réputée être le fabricant.

Le Ministre pourra aussi exercer un pouvoir discrétionnaire lorsque les ventes du fabricant au cours d'un mois ne sont pas représentatives de ses ventes normales. Le gouvernement n'a pas l'intention de considérer une société de commercialisation liée comme le fabricant d'une gamme de produits lorsque, dans des circonstances normales, le fabricant réalise la plupart de ses ventes avec des personnes indépendantes mais que, à cause de facteurs inhabituels, la majorité de ses ventes au cours d'un mois particulier sont faites à des personnes liées.

Une personne réputée être un fabricant en vertu de cette mesure sera assujettie à toutes les règles normales applicables aux autres fabricants aux termes de la loi. Par exemple, la taxe payée au moment de l'achat sur les biens détenus en stock sera remboursée lorsque le fabricant réputé devra payer la taxe sur son prix de vente. Un fabricant réputé pourrait aussi choisir d'être considéré comme l'assujetti sur les ventes de biens similaires ou de la même catégorie que ceux sur lesquelles il est assujetti à la taxe. Cette disposition permet aux entreprises de réduire les coûts d'observation subits lorsqu'elles détiennent en stock à la fois des articles hors taxe, pour lesquels ils sont réputés être le fabricant, et des biens taxés qu'ils vendent à titre de distributeur.

Aux fins de cette mesure, des sociétés de commercialisation seront réputées liées au fabricant, à l'exportateur ou au distributeur étranger si elles sont les personnes liées selon la définition de cette expression aux paragraphes 251(2) à (6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette relation existe en général lorsque des personnes sont liées par le sang, le mariage ou l'adoption et, dans le cas des sociétés, par le biais de la propriété ou du contrôle. On trouvera plus de renseignements à cet égard dans le Bulletin d'interprétation de Revenu Canada IT-419.

Ces changements entreront en vigueur le 1er janvier 1988.

2. Changements du niveau d'imposition de la taxe de vente

Des changements du niveau d'imposition de la taxe de vente sont proposés pour certains produits afin de corriger des disparités et anomalies dans l'application de la taxe, ainsi que l'avantage conféré aux importations. Le gouvernement se propose de déplacer l'application de la taxe actuelle au niveau du gros, à compter du 1er janvier 1988, sur les produits suivants:

- les produits chimiques ménagers comme le savon, les détersifs à lessive, les produits de nettoyage, eau de javel, les désodorisants, les cires et encaustiques;
- la litière pour animaux domestiques;
- les jeux, jouets et articles et équipement de sport tels les échiquiers, dammiers et articles du même genre, les cartes à jouer, les casse-tête, les jouets mécaniques et rembourrés, les bâtons et fournitures de golf, le matériel pour les sports de raquette, le matériel de pêche sportive et l'équipement de terrains de jeux;

- les disques, bandes audio et vidéo pré-enregistrés et vierges, disques compacts, disques vidéo et accessoires connexes.

On estime que l'application de la taxe fédérale de vente aux ventes effectuées par des sociétés de commercialisation liées et le déplacement de la taxe au niveau du gros, pour les produits indiqués, éviteront une nouvelle érosion de l'assiette de la taxe de vente et rapporteront environ $300 millions de recettes supplémentaires par an.

3. Taxe sur les services de télécommunication

On propose d'appliquer une taxe de vente de 10 pour cent aux services de télécommunication. Les frais de base facturés pour le service téléphonique résidentiel local ne seront assujettis à la taxe.

La taxe s'appliquera aux frais facturés pour les services téléphoniques locaux et interurbains aux entreprises, aux services de téléphone interurbains des particuliers, aux services de téléphone cellulaire, à la transmission ou à la réception de télégrammes, câblogrammes et radiogrammes, aux services de téléimprimantes, aux locations de lignes asservies et aux autres services de télécommunication. Les frais de service facturés à la mise en place ou à l'enlèvement d'un service taxable de télécommunication seront eux aussi assujettis à la taxe.

Les systèmes de communication interne achetés pour l'usage de l'acquéreur ne seront pas taxables, à moins d'être offerts au grand public. Cependant, les entreprises de télécommunication qui fournissent des services téléphoniques ou d'autres services de télécommunication pour leur propre usage, lorsque les mêmes services sont offerts au public, devront établir une auto-cotisation de taxe sur ces services.

La taxe ne s'appliquera pas aux ventes ou aux locations d'équipement terminal (comme les postes téléphoniques et les centraux privés) ni aux frais de câblage interne, à moins que le fournisseur n'oblige les abonnés à acheter l'équipement de câblage uniquement auprès d'amis ou de personnes liées. Si l'équipement terminal qui est en vente libre sur le marché peut être utilisé légalement pour émettre et recevoir des messages par l'intermédiaire du système de télécommunication de l'entreprise, les frais facturés par cette dernière au titre de l'équipement terminal seront exonérés de taxe. L'exonération des frais facturés pour les postes de téléphone, les centres privés et les autres articles d'équipement terminal vise à mettre sur un pied d'égalité les entreprises de télécommunication taxables et les autres personnes fournissant du matériel du même genre. Les frais de service relatifs à l'installation, à l'entretien, à la réparation ou au remplacement d'équipement exonéré ne seront pas taxables.

Les paiements faits entre des entreprises de télécommunication au titre des services inter-réseau seront généralement exonérés de taxe, de façon que cette dernière ne porte que sur l'utilisateur du service.

La taxe ne s'appliquera pas à toute taxe provinciale au détail susceptible d'être payable à l'égard des services.

La taxe s'appliquera aux utilisateurs et aux consommateurs d'un service de télécommunication. Elle sera perçue par les entreprises qui fournissent des services, au moment où les frais de service sont payés.

Les entreprises de télécommunication qui fournissent des services taxables au Canada percevront la taxe à titre de mandataires détenteurs d'un permis du ministre du Revenu national. Les règles généralement applicables aux assujettis en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* s'appliqueront aux fournisseurs ayant un permis de mandataire aux fins de la taxe sur les services de télécommunication.

La taxe s'appliquera aux frais facturés pour les services de télécommunication fournis le 1er janvier 1988 ou après cette date. Cependant, les frais imposés pour les services après cette date qui ont étés facturés avant le 19 juin 1987 ne seront pas assujettis à la taxe.

À compter du 1er janvier 1988, le taux de taxe applicable aux services de câblodiffusion et de télévision payante sera également porté de 8 à 10 pour cent.

Ces mesures devraient produire des recettes supplémentaires de $870 millions au cours d'une année complète.

4. Radiation de la peinture et du papier peint de la liste des matériaux de construction

Les peintures, vernis, papiers peints et matériel du même genre seront radiés de la liste des matériaux de construction taxables à 8 pour cent. Ils seront assujettis au taux général de 10 pour cent. Cette mesure, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1988, apportera des recettes supplémentaires de $60 millions au cours de l'exercice 1988-89.

5. Crédit d'impôt fédéral pour taxe de vente

À compter de l'année d'imposition 1988, le crédit d'impôt pour taxe fédérale de vente sera augmenté de $20 par adulte et de $10 par enfant. Les nouveaux crédits, qui pourront être réclamés sans réduction par les bénéficiaires dont le revenu net familial ne dépasse pas $16,000, seront de $70 par adulte et de $35 par enfant. Le crédit payable à une personne ou une famille est réduit de 5 pour cent du revenu familial net dépassant $16,000. Le crédit est remboursable de manière à bénéficier aux familles qui ne paient aucun impôt fédéral sur le revenu.

La hausse du crédit remboursable pour taxe de vente vise à compenser entièrement, pour les personnes et les familles à faible revenu, l'effet des hausses proposées de ces taxes de vente. Cette mesure réduira les recettes de $150 millions par an.

6. Remise accélérée des taxes de vente et d'accise

Bien que l'obligation de payer les taxes de vente et d'accise soit créée lorsqu'une vente est réalisée, ces taxes ne sont généralement payables qu'à la fin du mois suivant celui de la vente. Cela représente en moyenne un délai de paiement de 45 jours. Le gouvernement propose deux changements afin d'accélérer la remise de ces taxes.

Les assujettis ayant $1 million ou moins de taxes mensuelles à payer en moyenne et qui font des remises mensuelles, devront faire parvenir leur remise au Receveur général ou à l'agent financier du Ministre au plus tard le 21ème jour du mois suivant le mois au cours duquel les biens ont été vendus. En moyenne, le délai de remise de la taxe sera ramené à 36 jours. Cette mesure prendra effet avec le paiement de mai 1988, relatif aux ventes effectuées en avril 1988. Les assujettis qui paient mensuellement ou semi-annuellement la taxe devront également faire leur remise au plus tard le 21ème jour du mois suivant le trimestre ou le semestre au cours duquel les biens ont été vendus.

Les assujettis ayant en moyenne plus de $1 million de taxe de vente et d'accise à payer par mois devront faire des remises semi-mensuelles, à partir de la remise due pour les 15 premiers jours d'avril 1988. Cette mesure touchera moins de 1 pour cent des assujettis.

Pour 1988, le nouveau système de remise semi-mensuelle s'appliquera aux assujettis dont les remises mensuelles globales de taxe de vente et d'accise pour l'année civile 1987 ont dépassé $12 million. Pour les années suivantes, le seuil annuel sera basé sur les remises totales de l'assujetti au cours de l'année civile précédente.

Certains assujettis pourraient avoir des divisions distinctes, ou des entreprises affiliées, associées ou liées, l'ensemble de l'organisation pouvant détenir plusieurs permis de taxes de vente et d'accise. Dans ce cas, on utilisera le total des exigibilités mensuelles de l'ensemble des divisions et sociétés affiliées, associées et liées pour appliquer le seuil de $1 million.

Pour ces assujettis, les taxes à remettre sur les transactions des 15 premiers jours de chaque mois devront parvenir au Receveur général ou à l'agent financier du Ministre, au plus tard à l'heure de fermeture, le dernier jour ouvrable du mois. Les taxes dues sur les opérations effectuées pendant le reste de chaque mois devront parvenir au Receveur général ou à l'agent financier du Ministre, au plus tard à l'heure de c'ôture, le 15ème jour du mois suivant.

Lorsqu'un assujetti ne peut arrêter commodément ses registres comptables afin de déterminer la somme exacte exigible au titre des taxes de vente et d'accise pour les 15 premiers jours de chaque mois, il pourra remettre un montant estimatif égal à la moitié de la taxe totale payable à l'égard des ventes réalisées au cours du mois civil précédent. L'assujetti devra rajuster le paiement de taxe dû pour le reste du mois en fonction de l'excédent ou de l'insuffisance du paiement fait pour la première moitié du mois.

Des règles analogues s'appliqueront aux assujettis que les règlements autorisent actuellement à calculer et à remettre la taxe exigible dans le cadre des exercices comptables plutôt que des mois civils.

Le supplément de recettes que ces dispositions de paiement accéléré procureront au trésor public au moment de leur instauration est estimé à $1.6 milliard.